

JAN KOTOUS,  
GABRIELA MUNKOVÁ, MARTIN ŠTEFKO

OBEČNÉ  
OTÁZKY  
SOCIÁLNÍ  
POLITIKY

Ústava státu  
a práva

# OBECNÉ OTÁZKY SOCIÁLNÍ POLITIKY

JAN KOTOUS, GABRIELA MUNKOVÁ, MARTIN ŠTEFKO

Praha  
2013

*Vzor citace:*

KOTOUS, Jan - MUNKOVÁ, Gabriela - ŠTEFKO, Martin. *Obecné otázky sociální politiky*.  
Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013. ??? s. ISBN 978-80-87439-08-1

Edice  
E-KNIHY

Publikace vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné  
organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v.v.i (RVO: 68378122).

JUDr. Jan Kotous	Kapitola 1 až 5 a spoluautor kapitoly 6 a 9
PhDr. Gabriela Munková, CSc.	Kapitola 8, 10 až 12
JUDr. Martin Štefko, Ph.D.	Kapitola 7 a spoluautor kapitoly 6 a 9

Kotous Jan - Munková Gabriela - Štefko Martin  
OBECNÉ OTÁZKY SOCIÁLNÍ POLITIKY

Recenze: Ing. Bohumila Čabanová Ph.D.  
doc. JUDr. Margarita Vysokajová, CSc.

© Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i., Národní 18, 116 00 Praha 1, [www.ilaw.cas.cz](http://www.ilaw.cas.cz)

Všechna práva vyhrazena. Bez předchozího písemného souhlasu nakladatele je zakázáno  
jakékoliv další rozmnožování, přetištění či další šíření obsahu této knihy nebo její části.

ISBN 978-80-87439-08-1

**OBSAH**

<b>Úvod</b> .....	6
<b>Č Á S T P R V N Í</b> .....	8
<b>1. Sociální politika a její vymezení</b> .....	8
1.1. Podstata sociální politiky a její pojetí .....	8
1.2. Principy sociální politiky .....	11
1.3. Subjekty sociální politiky .....	12
1.4. Objekty sociální politiky .....	13
1.5. Základní typy sociální politiky .....	14
1.6. Cílové zaměření sociální politiky .....	15
<b>2. Historické zdroje novodobé sociální politiky</b> .....	16
2.1. Vymezení látky .....	16
2.2. Zásahy státu regulující pracovní podmínky námezdních pracovníků .....	18
2.3. Veřejné chudinství .....	20
2.4. Instituty budované na myšlence vzájemné pomoci ohrožených osob .....	22
2.5. Zabezpečení poskytované skupinám osob, o něž měla veřejná moc zvláštní zájem .....	24
<b>3. Vznik sociální politiky a její vývoj ve vyspělých zemích</b> .....	25
3.1. Růst významu a rozsahu sociálních prvků .....	25
3.2. Rozvoj sociálně politických aktivit mezi dvěma světovými válkami .....	29
3.3. Sociálně politický vývoj v letech 1945–1975 .....	32
<b>4. „Česká škola“ sociální politiky</b> .....	34
4.1. Historická a teoretická východiska .....	34
4.2. Období před vznikem Československa .....	35
4.3. Období mezi dvěma světovými válkami .....	37
4.4. Poválečný vývoj .....	42

<b>5. Základy sociální politiky církve</b> .....	44
5.1. Historická a teoretická východiska .....	44
5.2. Sociální politika v učení sv. Tomáše Akvinského .....	47
5.3. Vybrané instituce církevní charity .....	49
5.4. 19. století – počátek moderní sociální politiky církve .....	51
5.5. Sociální politika církve ve 20. století a v současnosti .....	55
<b>6. Sociální stát</b> .....	59
6.1. Historická a teoretická východiska .....	59
6.2. Definice sociálního státu .....	62
6.3. Etapy vývoje a typologie sociálního státu .....	64
6.4. Hledání míry udržitelné solidarity .....	68
<b>7. Sociální práva.</b> .....	71
7.1. Historická východiska .....	71
7.2. Ústavně zakotvena subjektivní sociální práva .....	74
<b>Č Á S T   D R U H Á</b> .....	78
<b>8. Sociální politika a jej vývoj na území České republiky</b> .....	78
8.1. Sociální politika v období první republiky .....	78
8.2. Sociální politika po roce 1948 .....	83
8.3. Sociální politika po roce 1989 .....	88
<b>9. Demografické aspekty sociální politiky, trh práce a politika zaměstnanosti</b> .....	100
9.1. Význam demografických činitelů .....	100
9.2. Obyvatelstvo, početnost, struktura a vývoj .....	101
9.3. Zaměstnanost a její současná východiska .....	104
9.4. Vývoj právního a institucionálního zabezpečení zaměstnanosti .....	109
9.5. Trh práce a právní úprava zaměstnanosti .....	118
9.6. Struktura českého trhu práce .....	119
<b>10. Rodinná politika</b> .....	120
10. 1. Vývoj rodinné politiky na území České republiky .....	120
10.2. Porovnání s evropskými trendy .....	125

10.3. Rodinná politika v České republice po roce 1989 .....	126
10.4. Závěr .....	132
<b>11. Zdravotní politika</b> .....	134
11.1. Zdraví jako hodnota .....	134
11.2. Vývoj zdravotní politiky na území České republiky .....	135
11.3. Modely zdravotní péče ve světě .....	137
11.4. Zdravotní politika v České republice po roce 1989 .....	138
11.5. Současné problémy a priority české zdravotní politiky .....	141
<b>12. Vzdělávací politika</b> .....	142
12.1. Úvodní vymezení problematiky vzdělání .....	142
12.2. Vývoj vzdělávací politiky na území České republiky .....	144
12.3. Vzdělávací politika v České republice po roce 1989 .....	145
12.4. Vzdělávací politika Evropské unie a její důsledky pro Českou republiku .....	147
<b>13. Bytová politika</b> .....	149
13.1. Úvod .....	149
13.2. Vývoj bytové politiky na území České republiky .....	150
13.3. Bytová politika v evropském kontextu .....	152
13.4. Vybrané nástroje bytové politiky .....	153
13.5. Bytová politika v České republice po roce 1989 .....	156
<b>Summary</b> .....	159
<b>Rejstřík</b> .....	165
<b>Použitá literatura</b> .....	166

## ÚVOD

Sociální politika patří bezesporu mezi nejdůležitější oblasti politiky státu, prostřednictvím kterých jsou realizována základní práva občanů. Obtížné a nejednotné vymezení pojmu, stejně jako setrvalé pokusy o vytváření odpovídající definice jsou odrazem historické podmíněnosti vývoje sociální politiky v závislosti na vlivech politického dění na sociální sféru. V průběhu historického vývoje sociální politiky docházelo a stále ještě dochází ve společenském povědomí jednou k odmítání, podruhé k postupné rehabilitaci pojmu sociální politika a termínu sociální vůbec.

Není třeba zvlášť zdůrazňovat, že sociálním záležitostem se v životě společnosti České republiky a ostatních států Evropské unie přikládá velký význam. Návrat České republiky mezi demokratické státy světa, do společenství moderní Evropy, a tím i zapojení do evropských integračních procesů předpokládá koordinaci a sblížování sociální politiky českého státu se sociální politikou dalších států EU. Přitom je třeba mít na zřeteli, že ani v zakládajících státech EU nebyl a není proces koordinace sociální politiky jednoduchý. Přestože sociální politika nespadá do výlučné pravomoci EU a členské státy nesou za její podobu samostatnou odpovědnost, normy EU přijímané v sociální oblasti jejich kroky značně ovlivňují.

Předkládaná publikace seznamuje zájemce s celkovým pojetím, cíli, pojmy a přístupy sociální politiky, jejími nástroji a základními principy. Historické zdroje novodobé sociální politiky jsou poukazem na společná východiska evropské sociální politiky s akcentem na přínos představitelů české právní vědy v této oblasti. Nezastupitelnou roli má v sociální politice neziskový sektor, např. charitativní církevní organizace. Zájemci jsou seznamováni s genezí evropského sociálního zákonodárství, které má přímou vazbu na vznik moderního sociálního státu. Jeho vývoj, výsledky a krizová období tvoří další součást předmětu. Důraz je kladen na otázky sociálně právní komparatistiky, její metody při tvorbě a aplikaci sociálně právních předpisů. Obecnou látku doplňují exkurzy do jednotlivých úseků sociální politiky, tj. zaměstnanosti, rodinné, zdravotní, vzdělávací a bytové politiky.

Publikace si neklade za cíl být vyčerpávající studií teorie a praxe sociální politiky, ale pouze úvodem do této oblasti. Podaří-li se jejím autorům podnítit zájem o hlubší studium sociální politiky pak svůj účel splnila více než dostatečně.

Jan Kotous  
za autorský kolektiv



## Č Á S T   P R V N Í

### 1. Sociální politika a její vymezení

1.1. Podstata sociální politiky a její pojetí. 1.2. Principy sociální politiky. 1.3. Subjekty sociální politiky. 1.4. Objekty sociální politiky. 1.5. Základní typy sociální politiky. 1.6. Cílové zaměření sociální politiky.

#### 1.1. Podstata sociální politiky a její pojetí

1.1.1. Podstata sociální politiky a její pojetí úzce souvisí s vymezením pojmu sociální. Jeho význam je mnohoznačný a pro naši potřebu se jím proto budeme zabývat ve třech významových rovinách:

- a) v nejširším slova smyslu, tj. *sociální jako společenský*. Tento nejen nejširší, ale také nejstarší význam slova odpovídá jeho latinskému původu;
- b) v užším slova smyslu, tj. *určitá stránka společenských vztahů* související s lidsky tíživými a společensky nežádoucími situacemi, jejichž řešení přesahuje síly jednotlivce, popř. rodiny a není dosažitelné pomocí prostého působení ekonomických mechanismů;
- c) v nejužším slova smyslu, tj. v *kurativním*, kdy jsou řešeny nepříznivé nebo nouzové sociální situace.

1.1.1. Politika je slovo původu řeckého, vyjadřující postavení občana a s ním spojená občanská práva, která občan realizuje v rámci daném ústavou. Vedle správy věcí veřejných, na ní se podílejících a o ni usilujících subjektů, chápeme politiku jako péči o záležitosti určitého oboru. I když jde o pojem stále významově široký, lze konstatovat, že politika, včetně politiky sociální, vyrůstá ze zájmů lidí a institucí a zároveň je přetváří.

1.1.2. Pro vymezení pojmu sociální politiky je důležité vymezení pojmu *sociální sféry*. V průběhu historického vývoje lidské společnosti se vedle sféry ekonomické a politické vydělila i sféra sociální, která má průřezový charakter. Můžeme ji definovat jako *sféru jevů a procesů ovlivňujících bezprostředně postavení člověka ve společenské struktuře a jeho životní šance*.<sup>1)</sup>

**1.1.3.** Definovat sociální politiku je nesmírně obtížné. Tak jako je mnohoznačný význam termínu sociální a významově široký pojem politika, neexistuje ani jednoznačná definice sociální politiky. V teorii i praxi se projevuje určitá libovůle v jejím chápání. Američtí specialisté pro tuto oblast Wilenski a Turner uvádějí, že sociální politika je reziduální kategorie tak široká, že někdy zaujímá tři čtvrtiny vládní činnosti. Jindy naopak tak úzká, že ji lze omezit pouze na důchodové zabezpečení sociálně slabých občanů. Jiný z autorů Walker tvrdí, že ve skutečnosti existuje tolik definic sociální politiky, kolik autorů o ní píše. Angličanka Jonesová spatřuje v sociální politice „oblast úžasné nejistoty“, zatímco Američan Madison píše, že „přes stoupající zájem o sociální politiku, tato zůstává i nadále prchavým pojmem...“. Naopak oxfordský profesor Michael Hill uvádí, že jsou v podstatě dva způsoby chápání sociální politiky. První ji vymezuje jako součást veřejné politiky, jako její určité oblasti nebo obory. Druhý se snaží definovat sociální politiku na základě toho, co ji odlišuje od ostatních politik. Další autoři jako např. Marshall, Titmuss nebo Mishra se místo definování uchylují pouze k výčtu jednotlivých složek sociální politiky. Titmuss např. zdůrazňuje, že „studium sociální politiky nelze oddělit od studia společnosti jako celku“. Až francouzský teoretik de Laubier definoval v roce 1984 sociální politiku jako „souhrn národních opatření, která, v soulase s rozvojem myšlenky sociálních práv, mají za účel zlepšit životní podmínky obyvatelstva v rámci daných hospodářských a politických možností země“.<sup>2)</sup>

Z našich autorů, kteří se zabývali teorií sociální politiky a snažili se ji definovat, je třeba na prvním místě jmenovat Albína Bráfa. Cílem sociální politiky je podle Bráfa zdárný rozvoj společnosti a její ochrana proti sociálním otřesům. Tomuto účelovému zaměření je blízké i pojetí sociální politiky Bráfových žáků profesorů Grubera a Horáčka. V období první republiky se problematikou sociální politiky zabývali dva autoři, Karel Engliš a Josef Macek. Největší český ekonom Karel Engliš považoval sociální politiku za praktické snažení, jehož nejučinnějšími prostředky je státní moc a právo a které směřuje k ideálnímu společenskému celku. Josef Macek definoval sociální politiku jako snahu po změnách společenského zřízení společenskými prostředky. Naposledy se u nás pokusil o definici sociální politiky Igor Tomeš (2010), který za sociální politiku považuje „*soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů ve*

*svém zájmu udržet nebo dosáhnout změny ve fungování nebo podpořit rozvoj svého či jiného sociálního systému nebo soustavy nástrojů k realizaci své či jiné sociální politiky“. Podle Tomeše „výsledkem tohoto soustavného a cíleného úsilí je činnost (fungování), rozvoj (zdokonalování) či změna (transformace) systému vlastního nebo jiného nebo soustavy nástrojů, která spočívá v rozhodování (nebo nerozhodování) a činnosti (či nečinnosti) sociálních subjektů“<sup>3)</sup>*

**1.1.4.** V našich současných podmínkách je sociální politika a její vymezení nejčastěji charakterizováno třemi následujícími přístupy:

- a) *široké pojetí sociální politiky.* Podle tohoto pojetí je sociální politiku možno vymezit jako konkrétní jednání státu, kterým je ovlivňována sociální realita dané společnosti v širokém měřítku. Uvedené vymezení je významné především pro dlouhodobé koncepční úvahy o sociální politice.
- b) *sociální politika je součástí hospodářské politiky.* Zde je sociální politika redukována na systém opatření především v oblasti zaměstnanosti, mzdového vývoje a sociálního zabezpečení. Cílem je eliminace tvrdostí, které doprovázejí fungování tržního mechanismu.
- c) *sociální politika se ztotožňuje se sociálním zabezpečením.* Jde o nejužší přístup, kdy je sociální politika redukována na soubor opatření ve prospěch osob, jejichž životní úroveň je po určitou dobu a do určité míry zajišťována ze společenských spotřebních fondů.

**1.1.5.** Různá pojetí sociální politiky, která mají svůj původ v různých faktorech společenského prostředí a znamenají i rozdílné přístupy k řešení sociálních problémů, se odrážejí i v nejrůznějších definicích, z nichž některé byly uvedeny. Pro potřebu studia výběrového předmětu „Úvod do sociální politiky“ lze použít definici učitele právnické fakulty Univerzity Karlovy doc. JUDr. Karla Pince, CSc.: *„Sociální politika je praktickou, konkrétní sociálně politickou činností a její teorií“*<sup>4)</sup>

**1.1.6.** Od přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1992 se v zemích Evropského společenství používá termín *sociální ochrana*, který v sobě zahrnuje sociální bezpečnost, péči a služby.

## 1.2. Principy sociální politiky

**1.2.1.** Realizace sociální politiky předpokládá existenci rozmanitých vzájemně spjatých subsystémů, nástrojů, institucí, apod., jejichž pomocí jsou naplňovány její cíle. Při jejich volbě je třeba dodržovat a respektovat následující nejvýznamnější principy sociální politiky: *sociální spravedlnost, sociální solidarita, subsidiarita a participace*.

**1.2.2.** *Sociální spravedlnost* je klíčovým principem sociální politiky. Pod tímto pojmem lze rozumět pravidla, podle nichž jsou ve společnosti rozdělovány předpoklady a prostředky veřejného blahobytu mezi jednotlivé subjekty. Protože sociální spravedlnost je, podobně jako termín sociální, víceznačným pojmem, je třeba k ní přistupovat z různých hledisek. Josef Macek hovoří v tomto směru o třech zásadách sociální spravedlnosti: *každému stejně, každému podle jeho potřeb a každému podle jeho zásluhy*. První zásada je podle Macka v řadě případů neproveditelná a může být kontroverzní se společenskými zájmy. Podle druhé zásady je práce rozdělována mezi členy společnosti podle jejich schopností a sil, ale její výsledky podle potřeb jednotlivých členů. Uplatňování této zásady vyžaduje existenci autority – státu, která rozhodne o prioritě potřeb. Při aplikaci třetí zásady jsou zásluhy a odměny odvozovány z pracovního výkonu. Značnou překážkou aplikace této zásady je stanovení objektivnosti míry zásluh. Podle Macka je sociální spravedlnost pojem relativní, a proto je nutné nechat se vést při výběru zásad ještě *zásadou života* („největší štěstí největšího počtu“).<sup>5)</sup>

**1.2.3.** Princip *sociální solidarity* spočívá ve vzájemné podpoře, sounáležitosti jedinců a sociálních skupin při utváření a rozdělování životních podmínek a prostředků. Sociální solidaritu můžeme klasifikovat jako mezinárodní nebo celostátní – z hlediska toho, kdo ji organizuje. Dále může být solidarita mezigenerační, zdravých s nemocnými, bezdětných občanů s rodinami s dětmi, apod. Aplikace tohoto principu by však neměla vést k útlumu aktivity jedince a jeho odpovědnosti za vlastní životní podmínky.

**1.2.4.** Z historie sociální politiky víme, že uplatňování principu *subsidiarity* bylo založeno na požadavku, aby člověk, jako individuum s jedinečnými

vlastnostmi, pomohl nejprve sám sobě. Pak nastupuje rodina, charitativní organizace, obec a nakonec stát. Naplňování tohoto principu proto vyžaduje určitou výchovu obyvatelstva k převzetí vlastní odpovědnosti a současně i vytváření prostoru pro samostatné sociální jednání.

**1.2.5.** Základní myšlenkou principu *participace* je uplatňování reálné možnosti lidí podílet se na všem co bezprostředně ovlivňuje jejich život. Praxe ukazuje, že bez spoluúčasti – participace, tj. bez ztotožnění obyvatelstva se sociálně politickými opatřeními, jsou efekty těchto opatření velmi omezené.

### 1.3. Subjekty sociální politiky

**1.3.1.** Sociální politika je realizována různými subjekty, které za ni nesou odpovědnost před objekty. Subjekty sociální politiky jsou různým způsobem strukturovány. V obecné rovině je členíme na státní a nestátní, tržní a ostatní netržní subjekty.

**1.3.2.** K subjektům sociální politiky patří:

- a) *stát a jeho orgány*. Stát lze pokládat za hlavní subjekt sociální politiky. Do značné míry určuje pojetí, obsah a cíle sociální politiky a také její konkrétní úkoly v daném časovém období. Na formování a realizaci sociální politiky se podílejí všechny složky státní moci – zákonodárna, výkonná i soudní. Nejvýznamnější role přísluší parlamentu, který na základě zvoleného programu a koncepce sociální politiky přijímá rozhodující legislativní opatření a schvaluje státní rozpočet. Vláda a správní orgány zodpovídají za uskutečňování sociální politiky na základě parlamentem přijatých legislativních opatření.
- b) *samospráva (obce)* – spravuje veřejné záležitosti ve vymezených okruzích působnosti.
- c) *občané, rodiny, domácnosti* – mají široké, tradiční pole působnosti pro řešení nejrůznějších sociálních situací svých blízkých na základě aktů vzájemné pomoci. Do této skupiny lze zařadit rovněž instituci *sousedství*, tradičně významnou, v současné době však značně oslabenou.

- d) *zaměstnavatelé (firmy)*, zabezpečují opatření stanovená státem a jeho orgány. Kromě toho realizují často vlastní dobrovolné činnosti související s péčí o zaměstnance, příp. jejich rodiny (podnikové sociální služby, podnikovou sociální politiku atp.).
- e) *občanské iniciativy, dobročinné organizace, charitativní instituce* – působí ve vymezeném okruhu sociálních, zdravotních a dalších služeb. Hlavním kritériem jejich činnosti je uspokojování veřejného zájmu.
- f) *odborové organizace* – tradičně hájí zájmy svých členů v pracovní a sociální oblasti. Často samy realizují nebo se podílejí na realizaci různých sociálně politických opatření.
- g) *církyve* – zahrnují do své činnosti pozornost věnovanou duchovenské službě a sociální péči. Některé, zejména církev římskokatolická, mají ucelený, celosvětově propracovaný systém sociálního učení a sociální politiky, které v sobě organicky spojují duchovní péči s nejrůznějšími charitativními službami.

**1.3.3.** V současné době se u nás zcela vědomě posiluje úloha nestátních subjektů, které působí o oblasti sociální politiky, i když si stát stále ještě zachovává svoji rozhodující a integrující roli v sociální politice. Zejména sem patří veřejně prospěšné neziskové organizace (nadace).

**1.3.4.** Ze širšího pohledu lze subjekty sociální politiky dělit na *veřejno-právní*, kterými jsou stát, jeho ústřední orgány a samosprávné korporace, a na *soukromoprávní*, jimiž jsou právnické nebo za určitých podmínek i fyzické osoby.<sup>6)</sup>

## **1.4. Objekty sociální politiky**

**1.4.1.** Sociální politika je oblastí, která je výrazně a jednoznačně orientována antropocentricky. Přestože směřuje k určitému sociálnímu ladění celé společnosti, její pozornost je zaměřena na jedince, na lidskou osobnost. Základním objektem sociální politiky je tedy *jedinec*, vždy však jako součást celku.

**1.4.2.** Pod pojmem objekty sociální politiky rozumíme:

- a) všechny obyvatele dané země, k nimž sociální opatření směřuje a kteří z něho mají prospěch,
- b) určité skupiny lidí, často označované jako cílové skupiny,
- c) jednotlivce.

Uvedené objekty sociální politiky lze podle potřeby a povahy uplatňovaných opatření různě strukturovat, a to např. z hlediska věku (nezletilí–důchodci), pohlaví (vdovské důchody), vzdělání (rekvalifikace), příjmů (minimální mzda), ekonomické aktivity apod. Konkrétní opatření mohou být určena jen pro určitou skupinu osob či pro jednotlivce (rekvalifikace), nebo pro všechny (zdravotní péče, všeobecné vzdělání).

**1.4.3.** Objekt sociální politiky není totožný s předmětem sociální politiky. Předmětem sociální politiky je vždy *sociální solidarita*, kterou můžeme chápat jako to, co pro objekt činíme, co mu poskytujeme, před čím ho chráníme.<sup>7)</sup>

### **1.5. Základní typy sociální politiky**

**1.5.1.** Typy sociální politiky rozlišujeme podle míry účasti státu na provádění sociálně politických opatření. Pro naši potřebu postačí členění, které používá literatura zemí OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj – Organization for Economic Cooperation and Development), zabývající se sociální politikou. Rozlišuje tři druhy, typy, modely sociální politiky. Uvedené dělení má svůj základ ve třech ideálních typech sociální politiky, definovaných R. M. Titmussem v jeho učebnici sociální politiky.<sup>8)</sup>

**1.5.2.** Základní typy sociální politiky jsou:

- a) typ *institucionálně redistributivní*, někdy též označován jako sociálně-demokratický, občanský. Jde o typ univerzalistický s dominantní rolí státu, který zahrnuje veškerou populaci, bez ohledu na míru její sociální potřeby. Pro uvedený typ je charakteristický značný rozsah redistribuce. Jeho aplikací dochází k výraznému omezení, nebo dokonce rušení významu nestátních subjektů. Tomuto typu se nejvíce blíží sociální po-

litika skandinávských zemí. Institucionálně redistributivní typ byl blízký rovněž bývalému Československu, i když v tomto případě nelze hovořit o jeho občanském charakteru.

- b) typ *průmyslově výkonový*. Má svůj původ v myšlence, že sociální potřeby mají být primárně uspokojovány na základě pracovního výkonu a zásluh. Stát garantuje pouze základní společensky uznaná minima a vytváří prostor pro působení nestátních subjektů. Průmyslově výkonový typ sociální politiky je více méně aplikován ve Spolkové republice Německo, Rakousku, Belgii nebo ve Francii.
- c) typ *reziduální*, který spoléhá výhradě na trh, jeho zákony a instituce. Nezastupitelný význam má rodina. Teprve v případech, kdy uvedené subjekty selžou, nastupuje stát, jehož role je značně potlačena. Reziduální typ se nejvíce uplatňuje v USA a v poslední době se k němu přibližuje i Velká Británie.

Uvedené základní typy sociální politiky neexistují nikde v čisté podobě, ale vždy existuje převaha, dominantní role určitého typu.

## 1.6. Cílové zaměření sociální politiky

1.6.1. Obsahem sociální politiky je v nejobecnější poloze péče o blahobyt lidí. Konkrétní obsah se pochopitelně liší v závislosti na konkrétních ekonomických a společenských podmínkách, na kulturní vyspělosti a tradicích zemí v jednotlivých vývojových etapách. Tyto skutečnosti se nejvýrazněji odrážejí v cílech a úkolech sociální politiky. Obecně lze tyto cíle charakterizovat jako *žádoucí, chtěné stavy sociální sféry v budoucnosti*. Vždy půjde o určitý soubor cílů, kterými bude naplňován cíl obecný, tj. rozvoj člověka. Tento cíl je naplňován jak obecnými principy státní sociální politiky, tak konkrétními opatřeními dílčích sociálních aktivit, za použití *nástrojů sociální politiky*. Mezi nástroje sociální politiky řadíme podle M. Potůčka právo, ekonomické nástroje, sociální programy, nátlakové akce, hromadné sdělovací prostředky, organizační struktury a veřejné slyšení (public hearing).

1.6.2. V současnosti spočívá cílové zaměření sociální politiky u nás na těchto základních principech:



- a) *princip individuální odpovědnosti* vůči sobě samému a *princip solidarity*, jenž znamená, že lidé dosahující vysokých příjmů jsou solidární s těmi, kteří z různých důvodů takové příjmy nemají.
- b) *všeobčanský princip* jako univerzálně koncipovaný, obligatorně zprostředkovává solidární pomoc jedněch občanů jiným s tím, že na obou stranách jsou všichni občané.
- c) *odmítnutí apriorní solidarity vůči specificky definovaným skupinám*. Tento princip znamená, že vždy musí jít o solidaritu se sociálně potřebnými. Kritériem sociální potřeby je především příjem občana, resp. jeho rodiny s tím, že stát definuje tzv. *životní minimum* jako výchozí hranici občanské solidarity a centrální bod státní sociální politiky.
- d) *individuální cílenost*, kdy stát jako nositel a garant sociální politiky poskytuje sociální příspěvky sociálně potřebným občanům přímo.
- e) *indiferentnost státu* vůči tomu, jak občané sociální pomoci využívají, resp. na co od státu získané prostředky vynaloží.

## **2. Historické zdroje novodobé sociální politiky**

**2.1.** Vymezení látky. **2.2.** Zásahy státu regulující pracovní podmínky námezdních pracovníků. **2.3.** Veřejné chudinství. **2.4.** Instituty založené na myšlence vzájemné pomoci ohrožených osob. **2.5.** Zabezpečení poskytované skupinám osob, o něž měla veřejná moc zvláštní zájem.

### **2.1. Vymezení látky**

**2.1.1.** Od nejstarších dob historie člověka vznikaly a opakovaly se vždy znovu a znovu situace, kdy někteří lidé nemohli přiměřeně uspokojovat potřeby, kterým přikládali mimořádný význam. Tím se také komplikovalo fungování společenského svazku a dosahování jeho cílů. Proto se obdobnými situacemi zabývala společenství nejrůznějšího druhu, od států a měst počínaje a jednotkami profesními, hospodářskými a církevními konče. Přijímaná opatření netvořila ucelenější systém a zůstávala většinou izolována. Sahalo se k nim pod tlakem vnější účelnosti nebo nutnosti a byla vytvářena ad

hoc. S trochou nadsázky je můžeme považovat za zárodečné elementy sociálně politické činnosti.

**2.1.2.** Patrně nejstarší formou sociálně politické činnosti je společné úsilí – solidarita rodu – přežít. Rodová solidarita ovšem nevytváří žádné zvláštní instituce pro potřebné členy rodu, ale je realizována prostřednictvím hlavy rodu – patriarchy. Z tohoto nejstaršího zárodečného elementu sociálně politické činnosti se vyvinula nejstarší známá sociální instituce – *patriarchální paternalismus*.

**2.1.3.** Sociálně zaměřené úlevy identifikujeme již v dochovaných písemných pramenech starověkých civilizací „úrodného půlměsíce“. Většinou se orientují na nejrůznější úlevy z fiskálních, pracovních nebo vojenských povinností pro určité vrstvy obyvatelstva. Podobně tomu bylo i ve starověkém Egyptě, antickém Řecku a Římě. Společnost mohla reagovat na výskyt sociálních komplikací i dalšími způsoby. Represivně, kdy např. ti, kteří tvořili zdroj sociálního neklidu, byli ze společnosti vyháněni nebo dokonce fyzicky likvidováni. Jiným způsobem byla snaha přenést konflikt navenek a orientovat se na válečná tažení nebo na pokojnou kolonizaci.

**2.1.4.** V antických státech směřoval vývoj pozvolna od patriarchálního paternalismu přes autokratický – *despotický*, až po *paternalismus antický*, který již vykazuje zřetelné známky solidarity.

Mezi hlavní řecké myslitele, kteří ovlivnili svým dílem sociálně politické myšlení se řadí zejména Sokratés (469–399 př. n. l.), Platón (427–347 př. n. l.), Aristoteles (384–322 př. n. l.). Platon ve svém díle preferoval jednání lidské osobnosti – svobodného člověka ve smyslu vyrovnaného a uměřeného klidu, jímž je třeba čelit ranám osudu a nedožadovat se soucitu druhého. Účelem léčby nemocných a zraněných je podle Platóna navrácení pracovní schopnosti narušené nemocí nebo úrazem, nikoli prodlužování života. Na rozdíl od Platóna doporučuje Aristoteles poskytování státní pomoci invalidním občanům, kteří si nemohou opatřit obživu a jejichž majetek nepřesahuje stanovenou hranici. U Aristotela se tak vůbec poprvé setkáváme s myšlenkami životního minima a majetkového censu.

V antickém Římě se již zřetelně projevuje existence institucí sociálního zaměření. Jsou to především nejrůznější spolky, ať již podpůrné – collegia teniorum, nebo pohřební – funeratica. Časem dosáhly značného vlivu, a byly proto v době císaře Marka Aurelia (121–180 př. n. l.) podřízeny státnímu dozoru. Z autorů antického Říma, kteří se zabývali ve svých spisech sociální politikou, uvádíme alespoň Lucia A. Senecu (4 př. n. l. – 65 n. l.). V duchu jím propagovaného stoicismu kladl důraz na praktické otázky etiky, hájil myšlenky rovnosti lidí a plnění povinností, které mají k sobě a vůči ostatním. Jeho názory jsou blízké křesťanské ideji lásky k bližnímu.

**2.1.5.** Sledování vzniku a vývoje sociální politiky značně komplikuje fakt, že hospodářství jednotlivých zemí se vyvíjelo v průběhu dějin nerovnoměrně. Kořeny sociálně politických institutů sahají často daleko do minulosti, kdy historický vývoj byl značně spletitý a těsně souvisel s vývojem sociálních konfliktů. Proto také nelze vznik novodobé sociální politiky jednoznačně datovat nebo vázat na konkrétní historickou událost. Sociální politika se ustavovala postupně, jako výslednice několika historických zdrojů. Pro naši potřebu používáme vymezení K. Pince (1982). Jsou to především *zásahy státu regulující pracovní podmínky námezdních pracovníků, veřejné chudinství, instituty založené na myšlence vzájemné pomoci ohrožených osob a zabezpečení poskytované skupinám osob, o něž měla veřejná moc zvláštní zájem.*<sup>9)</sup>

## **2.2. Zásahy státu regulující pracovní podmínky námezdních pracovníků**

**2.2.1.** Pod tímto pojmem rozumíme opatření plynoucí z hospodářských a sociálních podmínek společnosti v určité době, které nabývají podoby právních norem. Od doby průmyslové revoluce se někdy označují termínem tovární zákonodárství. Jejich vývoj lze nejlépe sledovat v Anglii, kde na začátku je statut o dělnících (Statute of Labourers) vydaný v roce 1349 králem Eduardem III. a na konci tovární zákon (Factory and Workshop Act) z roku 1878.

Vydávaná opatření upravovala mj. maximální mzdy, pod heslem „boje s leností“ se pokoušela stanovit minimální pracovní dobu a povinnost pracovat.

Tak např. za královny Alžběty I. jsou v roce 1563 pověřeni stanovením mezd smírčí soudci. V roce 1530 vydává Jindřich VIII. „krvavé zákony“ namířené proti tulákům a žebrákům. Na jejich základě dostávali staří a práce neschopní povolení k žebratě, ostatní byli krvavě trestáni. Předpisy upravující pracovní podmínky námezdních pracovníků měly až do 19. století vysloveně protisociální charakter. Na rozhraní 18. a 19. století dochází na základě změněných hospodářských a sociálních podmínek k jejich humanizaci. Po průmyslové revoluci se stala ustanovení o mzdových maximech, minimální délce pracovní doby nebo o povinnosti pracovat zbytečnými a ve svém důsledku brzdou celkového ekonomického a politického rozvoje.

**2.2.2.** Od samého začátku je zřejmé, že předpisy upravující pracovní podmínky námezdních pracovníků se snažily zabránit jejich sdružování. Z Anglie je takový předpis znám dokonce již z roku 1360. V polovině 18. století se zákaz dělnických koalic rozšiřuje na všechny manufaktury. Prvým vážným průlomem byl parlamentní akt o sdruženích z roku 1825, který zčásti odstranil staré protikoaliční předpisy. Na jejich úplné překonání bylo třeba čekat až do roku 1871, kdy bylo uzákoněno odborové hnutí.

**2.2.3.** V našich zemích neměly zásahy státu regulující pracovní podmínky námezdních pracovníků, až do reformy Marie Terezie a Josefa II., prakticky žádný význam. V roce 1661 je sice vydáván patent o žebrácích a tulácích, kde pozorujeme určité náznaky, ale teprve v roce 1728 edikt Karla VI. „K podpoře továren a manufaktur“ je již proniknut merkantilistickým ochrannářstvím. Generální úprava pracovních podmínek ovšem neexistovala. Až po zrušení poddanství a feudálních břemen v roce 1848 se legislativně upevňuje svoboda podnikání a zásady konkurence (živnostenský řád z roku 1859, obchodní zákoník z roku 1862).

**2.2.4.** Pro liberální období historického vývoje společnosti je typickým znakem sociální politiky institucionalizovaná filantropie. Liberální stát ponechával občanu na vůli rozhodovat o použití svých příjmů a o svých výdajích, a proto také nepovažoval za svou povinnost starat se o lidi v nouzi. Období konce 18. a počátku 19. století je důležité pro vývoj evropských sociálních

institucí, protože mj. definovalo minimální rozměr sociální politiky. Vzniklo z kritiky fyziokratů, pokládajících půdu za jediný zdroj blahobytu, vůči merkantilistům, usilujícím o maximální vývoz a hromadění kapitálu. Kritika směřovala zejména proti snahám vlády zabezpečit zemi nejvýhodnější obchodní bilanci za použití neúměrné kontroly výroby a cen. Proti tomu stavěli liberálové princip „laissez faire, laissez passer“, který znamenal svobodu podnikání. Sociální politika liberálního státu měla ve svém principu poskytovat pouze nezbytné a neochuzovat svou štědrostí daňové poplatníky.

### **2.3. Veřejné chudinství**

**2.3.1.** Dalším zdrojem novodobé sociální politiky je veřejné chudinství, pod nímž rozumíme „zvláštní péči o osoby nemajetné a k práci nezpůsobilé zabezpečované prostřednictvím veřejného svazku“.<sup>10)</sup> Institut veřejného chudinství, založený na solidaritě státu, obce, církve apod., má své kořeny ve starověku (řecká thorika, římské congiarium nebo přiděly z obilního fondu). Vyskytuje se i ve středověké společnosti (církvní almužnictví, filantropická činnost vrchností, městských úřadů apod.). Za kapitalismu začíná dlouhodobá transformace chudinského systému podle potřeb nové společnosti.

**2.3.2.** Ze všech zemí mělo veřejné chudinství největší praktický význam pro vznik sociální politiky v Anglii. Od počátku 16. století se ukazuje dosavadní systém jako nedostačující. V důsledku náboženských reforem Jindřicha VIII. zcela zanikla stávající možnost sociální podpory prostřednictvím církevních desátků a současně v důsledku vyhánění rolníků z půdy se zvýšil počet vykořeněných – pauperů. V roce 1601 vydává královna Alžběta I. podle osvědčeného londýnského vzoru Poor Rate, zákon kterým byli ustanoveni v každé farnosti chudinští dozorcí a farnostem je uložena péče o chudé. Na sklonku 18. století byl chudinský systém reformován a nahrazen tzv. speenhamlandským systémem. Chudinské podpory podle něho dostávali i práce schopní, pokud jejich mzda klesla pod stanovené minimum.

Po kritice, která se koncem 18. a počátkem 19. století zdvihla proti chudinskému systému od osobností, jako byl Adam Smith, David Riccardo nebo

John Malthus, byl přijat nový chudinský zákon (New Poor Law). Všechny podpory v penězích nebo potravinách byly na základě nového právního předpisu zrušeny a jedinou přípustnou formou bylo přijetí do pracoven. Nový chudinský zákon měl být významným krokem k odstranění veřejného chudinství. Ve skutečnosti se jako předmět rozhořčené kritiky stal motivem dalšího sociálně politického pokroku a legislativních snah, které vyvrcholily v roce 1948 přijetím The National Assistance Act.

**2.3.3.** Na našem území byla ve středověku chudinská péče záležitostí církevních institucí a do určité míry také obcí, vrchnosti a profesních korporací – cechů. Nárůst chudoby ve 13. a 14. století způsobil, že církevní instituce byly schopny postarat se pouze o ty nejpotřebnější. Český teolog M. Matěj z Janova (asi 1350–1394) uvádí, že v českých zemích je hlavní formou zajištění chromých, slepých, nemocných nebo zmrzačených almužna z individuální žebroty.

**2.3.4.** Reformní snahy v 15. století a křesťanský egalitarismus vyvolaly rozhodující zvrat i v péči o chudé, která se postupně institucionalizuje. Křesťanská filantropie, dosud ve výhradní působnosti církve, se stává záležitostí obcí, vrchností a profesních korporací – cechů. Chudinskou péči přebírá laická správa. Poměrně dobrých výsledků je v té době dosaženo v Praze, kde byla chudinská péče organizována na základě zvláštního chudinského řádu podle farností. Faráři jako „otcové chudých“ jsou pověřováni touto činností a odpovídají za rozdělování chudinských podpor. Pražský vzor je napodoben v německém Elberfeldu s tím, že je zde zcela potlačena role církve. Odtud se rozšířil jako tzv. „elberfeldský systém“.<sup>11)</sup>

Státní zásahy do chudinství lze sledovat od 16. století, kdy říšský policejní řád Ferdinanda I. z roku 1522 proklamoval povinnost domovských obcí pečovat o své příslušníky v nouzi. Až do 19. století je charakteristické, že veřejnoprávní úprava péče o chudé spočívala v jejím koncesování a chudinství bylo realizováno pod zorným úhlem policejně bezpečnostních předpisů. Nová úprava veřejného chudinství přišla až v 2. polovině 19. století. Rozhodující význam zde měl zákon o právu domovském ze dne 3. prosince 1863

č. 105 ř. z., a na něj navazující chudinský zákon pro Čechy z roku 1868 (č. 59 z. z.). Podle těchto předpisů měl občan právo na nejnutnější chudinské zaopatření – nutnou výživu a opatření v nemoci – v domovské obci. Zestátněním filantropie na přelomu 19. a 20. století se zrodila jedna ze základních evropských koncepcí sociální politiky – reziduální pojetí. Vzniklo právo občana na sociální (životní) minimum, např. na jednotný starobní důchod hrazený státem ze státního rozpočtu.

## **2.4. Instituty budované na myšlence vzájemné pomoci ohrožených osob**

**2.4.1.** Formy realizace vzájemné pomoci ohrožených osob jsou velmi mnohotvárné a je možno sledovat jejich uplatňování daleko do minulosti. Nejblíže sociální politice mají svým charakterem *svépomocná sdružení dělníků a využití institutu pojištění k řešení sociálně politických problémů*. Z historického pohledu nevyvrcholil vývoj těchto institutů v Anglii, ale ve střední Evropě, zejména v Německu.

**2.4.2.** *Sdružení osob* (dělníků) vzniklá za účelem vzájemné podpory a pomoci proti hrožícím rizikům mají své kořeny již v antickém Řecku a Římu. Zde zaznamenáváme tzv. *collegia tenuiorum*, charitativní společenství chudých, která měla z části veřejnoprávní charakter. Podobné instituty nacházíme i během středověku, formované nejčastěji na bázi cechů a gild, případně jako náboženská sdružení (bratrstva). Náplní své činnosti byla nejblíže sociálně politické instituci sdružení horníků, horní bratrstva – *Knappschaften*. V dochovaných horních řádech ze 16. století jsou ustanovení o hospodaření s prostředky bratrstva, prostřednictvím bratrských pokladen. Podobné svépomocné pokladny však existovaly i jinde, zejména v profesních korporacích jako byly cechy.

Ve střední Evropě se začínají podpůrné dělnické spolky rychle šířit počátkem 19. století. Vznikaly ponejvíce zcela spontánně. Stát si však, ve snaze získat nad nimi kontrolu, vyhradil právo spolky povolovat a dozírat na jejich činnost. V roce 1854 nově přijatý horní zákon ustanovil povinné zřizování

bratrských pokladen. Živnostenský řád z roku 1859 ukládal podnikatelům povinnost zřizovat pro dělníky závodní podpůrné pokladny a živnostenským řemeslnickým společenstvům pokladny tovaryšské.

Koncepce svépomocných sdružení – institucionalizovaná solidarita, silně ovlivnila vývoj sociální politiky v 18. a 19. století. Jejím základním principem byl proces přerozdělování, ke kterému položil základ francouzský pozitivistický filozof August Comte (1798-1857). Comte označil proces přerozdělování za přirozený v různých lidských činnostech vytvářejících solidaritu. Pozůstatkem svépomocných sdružení dělníků jsou dnes v Evropě různé družstevní spolky, působící jako dobrovolná sdružení, která zabezpečují úhradu nadstandardních nákladů na zdravotní péči.

**2.4.3.** Na *sociální pojištění* lze pohlížet jako na vyšší etapu ve vývoji vzájemně podpůrných sdružení. První krok k němu byl učiněn ve Francii roku 1681, kdy byla z iniciativy ministra Ludvíka XIV. Jeana Baptiste Colberta, významného představitele fyziokratů, zřízena neinterprofesní státní instituce k vyplácení důchodů vysloužilým námořníkům. V 18. století vznikaly další projekty, které se sociálnímu pojištění již přibližují. Jsou to projekty Daniela Defoe, Antoine Lavoisiera a Jeana Marie Condorceta. Postupně se začíná rýsovat myšlenka využívat ke zmírnění sociálních nejistot principu pojištění, koncipovat je jako interprofesní a organizovat je pod státním dozorem, případně zavést přímo státní pojištění a dát mu veřejnoprávní charakter. Využití myšlenky pojištění k řešení sociálně politických problémů bylo zcela realizováno v Německu během 80. let 19. století, kdy kancléř Otto von Bismarck uskutečnil projekt sociálního pojištění vydáním celé řady legislativních opatření. Typickým rysem sociálního pojištění a všech korporativních systémů vůbec je obligatorní účast zaměstnavatele na zabezpečení zaměstnance jako součásti systému odměňování. Stát tuto snahu respektuje a poskytuje jí daňovou úlevu jako „odložené mzdy“.<sup>12)</sup>



## **2.5. Zabezpečení poskytované skupinám osob, o něž měla veřejná moc zvláštní zájem**

**2.5.1.** Při sledování historických zdrojů novodobé sociální politiky nelze opomenout zabezpečení poskytované veřejnou mocí (zeměpán, panovník, stát) těm osobám, resp. skupině osob, na nichž byl zvláštní zájem. Podrobnější pohled na formy zabezpečení ukazuje, že se nejednalo o homogenní faktor, ale že pod určitým střechovým značením se skrývá několik fenoménů, mezi kterými je obtížné vést přesnou dělicí linii. Patří sem např. majetkové výhody, jichž se dostalo osobám a jejich rodinám, které považovala veřejná moc za zasloužilé, zejména příslušníkům státní byrokracie. Dále se jednalo o zabezpečení vojenských vysloužilců – veteránů a o odškodnění těch, kdo utrpěli ztráty v souvislosti s válečnými akcemi.

**2.5.2.** Počáteční impulz institutu majetkových výhod, jichž se dostávalo *osobám, které považovala veřejná moc za zasloužilé*, lze spatřovat v problematice hmotného zabezpečení aparátu absolutní monarchie. Zde se dostávaly k důležitým státním funkcím osoby, které nemusely pocházet z bohatých šlechtických rodů, a nebyly proto zabezpečeny v dostatečné míře vlastním nebo rodovým majetkem. Po realizaci tereziánských katastrů v letech 1747 a 1757 zanikla prakticky možnost poskytovat tzv. nemovitostní výsluhy. Státní moc začíná přecházet k přiznávání peněžních důchodů, zpočátku případ od případu, později podle pevně stanovených pravidel.

V 2. polovině 18. století se začíná vyvíjet systém odpočivných a zaopatřovacích platů, mezi něž patří např. výslužné, odbytné, vdovská penze a odbytné, sirotčí penze, apod. Postupem doby získává nárok na tyto platy stále širší okruh osob, jejichž pracovní poměr souvisí se státem. Vyvíjí se veřejné zabezpečení, jehož účastníci jsou značně zvýhodňováni ve srovnání s jinými námezdnými pracovníky. Byly to např. penzijní normály z let 1771 a 1781, stanovující za jakých podmínek mají státní hodnostáři nárok na penzi, nebo císařské nařízení z roku 1866 zavádějící tzv. kvinkvenální systém, později značně vylepšovaný.

**2.5.3.** Zabezpečení *vojenských vysloužilců* bylo na našem území pro veřejnou moc svého času velmi ožehavým problémem. Koncem 18. století byla vojenská služba doživotní, v polovině 19. století osmiletá. Změna charakteru armád umožnila značné zkrácení vojenské služby, a tím i snadnější zařazení do civilních zaměstnání. Na vysloužilé vojáky z povolání se vztahovalo zabezpečení státních zaměstnanců.

**2.5.4.** Zabezpečení *válečných poškozců* zahrnovalo problematiku válečných invalidů, pozůstalých po padlých a osob, které utrpěly hmotné škody vedením válečných akcí. Pro habsburskou monarchii byla charakteristická roztržitost uspořádání, nesystematičnost postupu a nízká úroveň. Zákon z roku 1775 začal vytvářet systém veřejné péče o válečné poškozence, jenž byl později doplněn dekretem z roku 1821 řešícím náhradu válečných škod. Je však třeba poznamenat, že problematika válečných poškozců zůstávala stále citlivou a každý nový válečný konflikt jí oživil.<sup>13)</sup>

### **3. Vznik sociální politiky a její vývoj ve vyspělých zemích**

**3.1.** Růst významu a rozsahu sociálních prvků. **3.2.** Rozvoj sociálně politických aktivit mezi dvěma světovými válkami. **3.3.** Sociálně politický vývoj v letech 1945–1975.

#### **3.1. Růst významu a rozsahu sociálních prvků**

**3.1.1.** Sociálně politická činnost ve vyspělých zemích je velmi významnou součástí celkové struktury společenského života. Z historického vývoje sociální politiky vyplývá, že z počátku byl rozsah sociálních opatření skrovný a jejich praktický význam poměrně ohraničený. Sociální zásahy, vyvíjející se ve víceméně ucelený systém, byly sice z hlediska státu a podnikatelské sféry shledány nutnými, avšak v hospodářském životě byly pocíťovány jako cizorodý prvek. Zatímco se ekonomika založená na volné konkurenci špatně snášela s opatřeními, která umožňovala pracujícím překonávat tíživé životní situace, podnikatelský svět spatřoval v sociálních zásazích vnucenou povinnost.

Realizace sociálních opatření přesto v dalším vývoji prokázala svoje opodstatnění. Z dlouhodobého hlediska se v hospodářství vyspělých zemí projevoval trend k posilování sociálních prvků. Mezi jednotlivými státy však zůstávají značné rozdíly co do počtu realizovaných sociálních opatření, a tím i rozvinutosti sociální politiky. Postoj podnikatelského světa a představitelů států též kolísá v čase. Jsou období, kdy se ve společnosti rozvíjejí sociální opatření bez vážnějších námitek, v ovzduší všeobecného souhlasu; jsou však období, kdy převládá ve vztahu k sociálním záležitostem spíše nevlídný postoj. Historický pohled na vznik sociálně politických institutů prakticky potvrzuje mezioborový charakter sociální politiky a pomáhá pochopit, že ji nelze redukovat pouze na ekonomickou záležitost. Kromě toho umožňuje vysvětlit některé rozdílnosti v sociálně politickém uspořádání jednotlivých zemí. Ve Velké Británii se např. ještě po druhé světové válce projevovala v úpravě starobních důchodů v podstatě orientace na rovnostářsky zajišťované nepřilíš vysoké standardy pro široký okruh osob; ve střední Evropě měla větší váhu velikostní diferenciacie důchodů, uplatňování tzv. zásluhového principu apod. Tato skutečnost souvisí s historickými tradicemi – s významem veřejného chudinství ve Velké Británii a sociálního pojištění ve střední Evropě. Proto znalost dlouhodobého historického vývoje v případě sociální politiky poskytuje ve většině případů klíč k pochopení složitosti jednotlivých sociálně politických systémů.

**3.1.2.** Lze konstatovat, že dlouhodobý vývoj sociální politiky od negativního pohledu až po všeobecnou akceptaci má v podstatě dvě příčiny. Za první můžeme považovat *tlak rozvíjejících se výrobních sil*. Příkladem je v tomto případě souvislost mezi nástupem strojevé tovární soustavy a skutečností, že zákonodárství regulující pracovní podmínky začalo získávat sociálně politickou kvalitu. *Tendence výroby k zespolečenšťování* je druhou příčinou. Můžeme ji demonstrovat na vývoji od dělnických vzájemně se podporujících sdružení k sociálnímu pojištění, které nepochybně představuje vyšší stupeň v procesu postupného zespolečenšťování sociálně politické ochrany.

V celém vývoji sociální politiky však nebyly sociální reformy těmi, kdo je prosazovali, považovány pouze za prostředek k řešení sociálních problémů,

ale často sloužily jako účinný nástroj v sociálně politických zápasech. Za příklady nám může posloužit *boj za osmihodinový pracovní den a zavedení sociálního pojištění v Německu*. Požadavek osmihodinového pracovního dne byl nastolen poprvé v roce 1866 a dostal se do souvislosti s úsilím o širší realizaci požadavků dělnictva. U nás např. s požadavkem všeobecného volebního práva. V některých zemích se stal dokonce předmětem úporných sociálních zápasů a měl i tragický dopad (např. Chicago, 1. května 1886). Předmětem legislativních úprav byl většinou až po skončení první světové války. (v ČSR zák. č. 91/1918 Sb.).

**3.1.3.** Projekt sociálního pojištění prosadil v Německu kancléř *Otto von Bismarck* (1815–1898). Svoji politickou a státnickou kariéru začínal jako zástupce Pruska v Německém spolku v letech 1851–1859. Od roku 1862, kdy byl povolán do čela pruské vlády, se zaměřil na sjednocení Německa Pruskem vojenskou cestou. V roce 1864 porazilo Prusko Dánsko a 1866 i svého rivala Rakousko. Po vítězství nad Francií bylo roku 1871 vyhlášeno Německé císařství pod hegemonií Pruska. Bismarck se jako první německý říšský kancléř zaměřil především na konsolidaci Německa v přísně konzervativním duchu. V letech 1878–1889 v duchu známého hesla „Zuckerbrot und Peitsche“ – na jedné straně protisocialistický zákon, na druhé sociální pojištění – vstoupil Bismarck do historie sociální politiky. Protisocialistický zákon „Gesetz gegen die allgemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ byl přijat po dvou nezdařených atentátech na císaře Viléma I. a v Německu platil v letech 1878–1890. Bismarck se netajil tím, že navržené sociální pojištění má odvádět dělníky od revolučních nálad a připoutávat je materiální motivací k existujícímu státu.

Sociální opatření měla v Německu dlouhou tradici a i teoreticky bylo na co navazovat. Od roku 1530, kdy byla obcím uložena povinnost starat se o lidi v nouzi, přes legalizaci činnosti vzájemných podpůrných spolků v roce 1794 pruským občanským zákoníkem, až po ideové práce Lorenze von Steina nebo Bismarckových spolupracovníků Hermanna Wagenera a Theodore Lohmanna. V císařském poselství parlamentu ze 17. listopadu 1881 byl vyložen kancléřův sociálně politický program. Jeho účelem bylo zmírnit bídu pra-

cující třídy a omezit nebo úplně odstranit vliv sociálnědemokratických vůdců na masu dělnictva. Z přijatých sociálních zákonů mají klíčový význam tři: *o nemocenském pojištění* (1883), *o úrazovém pojištění* (1884) a *o invalidním a starobním pojištění* (1889).

Jak patrně, omezila se Bismarckova sociální reforma výrazně na pojišťovací politiku státu. Do dalších problémů Bismarck nehodlal zasáhnout. Stavěl se např. proti zákazu nedělní práce, neboť by to znamenalo zásah do práv zaměstnavatelů, a byl rovněž proti omezování práce žen a dětí. Přesto bývá někdy jím zavedené sociální zákonodárství interpretováno v duchu nekritického obdivu. Bývá dokonce označováno za zrod novodobé sociální politiky, nebo za vznik sociálního státu. V rámci objektivního hodnocení je třeba zdůraznit, že přes veškerý svůj význam byla účinnost Bismarckových sociálních zákonů snížena jeho opatřeními proti socialistům. Tato skutečnost se projevila paradoxně v sílící pozici sociálnědemokratické strany, a nakonec vedla k Bismarckovu pádu. Bismarckova sociální reforma je logickým vyústěním postupného zespolečenšťování institutů sociálně politické ochrany založených na vzájemné pomoci ohrožených osob a stala se příkladem pro mnoho dalších následovníků včetně Rakouska.<sup>14)</sup>

**3.1.4.** Předlitavská část Rakouska-Uherska, řízená od roku 1879 vládou ministerského předsedy hraběte Eduarda Taafeho (1833–1895), řešila sociální otázku za pomoci autoritativní a regulativní funkce státu. Prvním krokem v tomto směru byla volební reforma z roku 1882, která nejenže omezila výlučné postavení velké a střední buržoazie a přinesla politické zastoupení maloburžoazním vrstvám, ale zajistila také realizaci umírněných sociálně reformních snah. Nejdůležitějším výsledkem na poli pracovního zákonodárství byly dvě novely živnostenského řádu. Na řemeslnickou novelu z roku 1883 navázala v roce 1885 novela dělnická, která mj. uplatnila sociální minimum pro dělníky v živnostech, upravila pracovní podmínky mladistvých, dělníků v továrnách a učňů. Novela obsahovala rovněž předpisy na ochranu života a zdraví při práci, upravovala přestávky v práci, nedělní a sváteční klid a řešila mzdové otázky. Na novely živnostenského řádu navazovala v 80. a 90. letech minulého století celá řada předpisů, jejichž účelem bylo zvýšení

sociální úrovně dělnictva. V roce 1885 to byla např. nařízení o noční práci mladistvých v určitých provozech a nařízení o noční práci žen.

Podle Bismarckova vzoru zahájil v průběhu 80. let Eduard Taafe tzv. novou politiku ve vztahu k dělníkům. Podobně jako v Německu byla i Taafeho reforma sociálního zákonodárství zahájena císařským vyhlášením, které tvořilo „preambuli“ k zákonu o úrazovém pojištění. *Zákon o úrazovém pojištění* byl přijat v roce 1887 a vztahoval se na zaměstnance v továrnách, hutích, dolech, loděnicích, skladištích a lomech, jakož i na zaměstnance v zemědělství, pokud pracovali se stroji. O rok později byl přijat *zákon o nemocenském pojištění dělníků*, avšak mimo dělníky zemědělské, a to tak, že pojišťovací náklady připadaly polovinou zaměstnanci a polovinou zaměstnavateli. Sociální zákonodárství pokračovalo i v 90. letech, kdy byl např. v roce 1894 přijat *zákon rozšiřující úrazové pojištění* na nová pracovní odvětví a v roce 1896 *zákon upravující týdenní výplatu mzdy*.

Vývoj sociálního zákonodárství pokračoval i počátkem 20. století, kdy bylo v roce 1907 uzákoněno starobní pojištění pro soukromé zaměstnance a svobodná povolání. Rovněž byla přijata řada opatření upravující pracovní podmínky žen a mladistvých, včetně zkracování jejich pracovní doby.

### **3. 2. Rozvoj sociálně politických aktivit mezi dvěma světovými válkami**

**3.2.1.** Počátkem 20. století začali představitelé podnikatelských kruhů a státu zaujímat pružnější a velkorysejší postoje ve vztahu k sociální politice. Zejména po první světové válce vzrostla síla a autorita politických sil vystupujících jménem dělnictva, a to za situace, kdy konflikty mezi dělníky a podnikateli začaly nabývat nebývalých rozměrů a působily těžké hospodářské ztráty. Na celkovém zlepšování sociálního klimatu se začaly podílet nezanedbatelnou měrou konkurenční snahy. V neposlední řadě k tomu přispívala skutečnost, že činnost některých institucí sociálního života byla spjata s výnosným podnikáním. Jako příklad mohou sloužit sociální pojišťovny a jejich ukládací politika.

**3.2.2.** V poválečném, nově vzniklém Československu, vyšlo několik sociálně politických předpisů, které měly poměrně pokrokový charakter. Zákonem č. 2/1918 Sb. bylo zřízeno Ministerstvo sociální péče jako ústřední úřad státní správy na úseku sociální politiky, které organicky navazovalo na činnost dosavadního vídeňského ministerstva sociální péče, založeného 7. října 1917. Do kompetence nově vzniklého ministerstva patřily otázky péče o mládež, válečných poškozců a pozůstalých po obětech války, sociální pojištění, ochranné dělnické zákonodárství, zprostředkování práce, péče o nezaměstnané, vystěhovalectví a byty. Koncem roku 1918 začaly přípravy i na zřízení sociálního ústavu, který měl působit při ministerstvu a který skutečně započal svoji činnost počátkem roku 1919.

Jedním z prvních sociálně politických opatření bylo uzákonění osmihodinové pracovní doby (zák. č. 91/1918 Sb.). Tímto zákonem nový stát předstihl celosvětový vývoj, neboť většina vyspělých států začala zavádět osmihodinovou pracovní dobu až po washingtonské konferenci v roce 1919. Bezprostředně po skončení války byl zaveden systém podpor v nezaměstnanosti. Státní podpora se rovnala nemocenským dávkám a nárok na ni mohli uplatňovat nezaměstnaní, kteří podléhali zabezpečení podle zákona o nemocenském pojištění dělníků (zák. č. 33/1888 ř. z.). Poválečné období přineslo státu řadu zcela nových úkolů. Jedním z nich byla povinnost postarat se o invalidy a válečné poškozence. V roce 1920 vyšla proto legislativní úprava (zák. č. 142/1920 Sb. a prov. nař. 346/1920 Sb.) důchodů válečných invalidů.

Nejdůležitějším právním předpisem, který byl v oblasti sociální politiky v období první republiky přijat, byl zákon č. 221/1924 Sb. o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, obecně zvaný „zákon o sociálním pojištění“. Zákon přijala sněmovna 23. září 1924 a spočíval na následujících zásadách:

- pojištění podléhali zaměstnanci, pokud nevykonávali své zaměstnání jako vedlejší nebo příležitostné,
- celý systém sociálního pojištění byl založen na rovnováze mezi příjmy a vydáními,
- z pojištění byli vyňati zaměstnanci, kteří byli zaopatřeni státem nebo zaměstnavateli poskytujícími zaopatření na úrovni penzijního pojištění.

V praxi tato zásada znamenala, že ze všeobecného pojištění se stalo pojištění dělnické, protože z něho byly vyňaty všechny kategorie zaměstnanců,

- nositelem individuálního a starobního pojištění byla Ústřední sociální pojišťovna a provádění nemocenského pojištění bylo svěřeno okresním nemocenským pojišťovnám.

Lze konstatovat, že sociální politika první republiky držela krok s celosvětovým vývojem, a to jak v teorii (viz dále „česká škola sociální politiky“), tak i v praxi. Přispělo k tomu celkově vysoce demokratické ovzduší mladého státu, vycházející z humanitních tradic českého národa a ze sociální filozofie T. G. Masaryka. I když realizaci sociální reformy zbrzdila celosvětová hospodářská krize ve 30. letech, její praktické provádění přinášelo pozitivní výsledky. Odrazilo se to např. ve finanční politice sociálních pojišťovacích ústavů. Ústřední sociální pojišťovna se účastnila např. přímého financování průmyslu. Rezervy sociálního pojištění, které byly předmětem ukládací politiky nositelů sociálního pojištění, byly značné, např. v roce 1937 činily 16 miliard Kč. Když se republiky zmocnil Hitler, použil tyto finanční prostředky na vedení války.

**3.2.3.** V myšlení hospodářských teoretiků a politiků té doby se začíná objevovat příklon ke státnímu intervencionismu. Namísto myšlenky „laissez faire“ si razí cestu přesvědčení o účelnosti státních zásahů do ekonomiky. Významným katalyzátorem tohoto myšlenkového posunu byla celosvětová hospodářská krize 30. let a s ní související nástup *keynesovské ekonomické teorie*. Britský ekonom *John Maynard Keynes* (1883–1946) je považován za jednoho z nejvýznamnějších národohospodářů 20. století. Byl výrazným zastáncem státem regulované ekonomiky. Jeho teorie monopolistického kapitalismu a role státu v období všeobecné krize kapitalismu odstranily argumenty o škodlivosti sociálních reforem omezujících volnou hru ekonomických sil. Keynes po sobě zanechal nejen ucelenou ekonomickou teorii, ale zejména celou řadu následovníků, jejichž práce ovlivnily vývoj sociální politiky po druhé světové válce. Je nepochybně Keynesovou zásluhou, že formuloval finanční obsah institucionálního pojetí sociální politiky, a tím vytvořil ekonomické základy sociální péče.



### 3.3. Sociálně politický vývoj v letech 1945–1975

**3.3.1.** V sociálním vývoji vyspělých západních zemí má specifické místo třicet poválečných let – období, které končí zhruba kolem roku 1975. V návaznosti na příznivý hospodářský vývoj dochází v této době ke značnému sociálně politickému rozmachu. Nejmarkantněji se to projevuje ve Velké Británii, USA a Švédsku. Společným jmenovatelem je zde poznatek, že sociální opatření mohou pozitivně ovlivňovat hospodářskou činnost a její výsledky svým nepřímým, zprostředkovaným působením. Děje se tak prakticky ze dvou důvodů. Za prvé mohou sociální opatření příznivě ovlivňovat pracovní výkonnost člověka, a zlepšovat tak podmínky pro hospodaření s pracovními silami. Za druhé podněcují sociální opatření společenskou poptávku, přispívají tím k udržení rovnovážného stavu v ekonomice a ke stimulaci podnikatelské aktivity.

**3.3.2.** Koncem druhé světové války se v Anglii začaly realizovat návrhy vypracované pracovní skupinou pod vedením *Williamy Henry Beveridge* (1879–1963). Za účinné podpory J. M. Keynese hodlal provést reformu soustavy zdravotní péče, zdravotního pojištění, rodinných přídatků, a zejména uvést v život všem dostupnou, integrovanou soustavu sociálního pojištění. (Blíže viz kap. Sociální stát.) Sociální pojištění hodlal konstituovat jako povinné, obecně dostupné, založené na vymezení existenčního minima. Doplňkovými metodami měla být sociální pomoc a dobrovolné připojištění. V letech 1944–1974 byla přijata řada legislativních opatření jako např. školský zákon, který uzákonil poskytování základního vzdělání zdarma. V roce 1946 byly přijaty zákony o Národní zdravotní službě, zákon o národním pojištění a o rodinných přídatcích. V letech 1948 a 1949 to byly velmi důležité zákony o sociální pomoci a o bydlení. Zákony o starobních důchodcích jsou z let 1961 a 1975 apod. Beveridge svými návrhy silně ovlivnil sociálně politické myšlení 20. století a položil základy ke vzniku a realizaci teorie sociálního státu.

**3.3.3.** Ve Spojených státech se po druhé světové válce široce uplatňují následující opatření zlepšující pracovní podmínky a sociální postavení pracovníků:

- a) hnutí „*Human relations*“, za jeho zakladatele bývá označován americký sociolog *Elton Mayo* (1880–1949), průkopník průmyslové sociologie. Představitelé tohoto hnutí zdůrazňují význam dobrých vzájemných vztahů na pracovišti, dobrého „sociálního klimatu“. Opatření, která zlepšují sociální klima v kolektivech, mají pozitivní vliv na produktivitu práce. Svě kořeny mělo toto hnutí v jiném, předválečném, nazývaném „*Safety first*“ – bezpečnost především. Šlo o hnutí protiúrazové ochrany, silně hospodářsky motivované, jež se rozšířilo ve Spojených státech v období mezi oběma světovými válkami. Je zajímavé, že historické prvenství některých základních myšlenek hnutí však patří autorům sovětského Ruska, kteří ve 20. letech prosazovali principy optimalizace pracovních podmínek a humanizace práce. Nástup Stalinova režimu však znamenal konec jejich realizace. Na základě položeném hnutím „*Human relations*“ vznikaly postupně různé varianty sociálního manažerství (řízení).
- b) *teorie o investicích do lidského kapitálu*, která se velmi rozšířila v 60. letech. Jejím otcem byl známý americký ekonom, nositel Nobelovy ceny *Theodore W. Schultz* (1902–1998). Jeho teorie pohlíží na výdaje na člověka jako na investice podnikané v naději, že se vyplatí. Prováděné sociologické výzkumy prokázaly opodstatněnost Schultzovy teorie. Řešení problémů školství, zdravotnictví, kultury, sociální péče apod. přináší podnikatelským kruhům a společnosti pozitivní hospodářské výsledky, neboť výrazně ovlivňuje stupňování produktivity práce a ekonomický růst.
- c) *nové tendence v dělbě práce*. Do druhé poloviny 20. století převládal technický a organizační vývoj výrobních sil, který vtiskoval dělbě práce ráz postupujícího drobení pracovních operací na co nejjednodušší úkony v zájmu intenzifikace. Počátkem 50. let nabývají na významu opačné tendence, spojované často s postupem automatizace, jejichž cílem je vytvořit typ polyvalentního, mnohostranně specializovaného dělníka. Roste komplexní náročnost na pracovní sílu. Mění se postoj podnikatelských kruhů k výdajům na člověka, a tím i k sociálním výdajům. Rozhodujícím faktorem je skutečnost, že má-li být dělnická pracovní síla široce použitelná, mnohostranně specializovaná, musí mít dělník vyšší vzdělanostní, kulturní, zdravotní úroveň a tomu odpovídající sociální postavení.

**3.3.4.** Hlavní změny v sociální politice ve Švédsku jsou spojeny se jménem sociálního myslitele, ekonoma a politika, nositele Nobelovy ceny *Karla Gunnara Myrdala* (1898–1987). Stál u zrodu švédského modelu státu veřejných sociálních služeb, které jsou organizovány jako dostupné každému a které reagují na všechna potenciální sociální nebo hospodářská ohrožení, jež mohou občana během jeho života potkat. Kombinací principu „podle potřeb“ a „podle výkonu“ se podařilo ve Švédsku dosáhnout významných úspěchů ve sféře vzdělání, péče o zdraví, osobních sociálních služeb a v aktivní politice zaměstnanosti. Podařilo se odstranit chudobu, zlepšit sociální zabezpečení a vyrovnat sociální rozdíly mezi různými skupinami občanů. Negativním rysem, který provázel tyto sociálně politické úspěchy, byla rostoucí zadluženost státu. Posléze přispěla k pádu sociálnědemokratické vlády a k omezování výdajů do sociální oblasti.

## 4. „Česká škola“ sociální politiky

**4.1.** Historická a teoretická východiska. **4.2.** Období před vznikem Československa. **4.3.** Období mezi dvěma světovými válkami. **4.4.** Poválečný vývoj.

### 4.1. Historická a teoretická východiska

**4.1.1.** Počátkem 60. let 19. století se formuje první česká politická organizace, Národní strana, později známá jako „staročeši“. Prostřednictvím svépomocných a vzdělávacích spolků se organizuje dělnictvo, které navazuje na historické tradice cechovních tovaryšských spolků. Zákon č. 134/1867 ř. z., o právu spolčovacím a shromažďovacím, umožnil další rozvoj podporou vzniku odborových organizací.

**4.1.2.** V posledních desetiletích 19. století je do systému studia na českých vysokých školách zařazován předmět národní hospodářství. Jeho učitelé, kteří v té době na českých vysokých školách působili, např. *František Ladislav Chleborád* (1839–1911), *Eberhard Jonák* (1820–1879) nebo *Josef Kaizl* (1854–1901), inklinovali spíše ke studiu a řešení čistě teoretických otázek.

Méně se již věnovali problémům praktickým, např. sociálně politickým. Ty se dostávají do popředí zájmu až vlivem rakouské národohospodářské školy.

Uvedený směr ekonomického myšlení vznikl v 70. letech 19. století. Jeho představitelé *Eugen Böhm-Bawerk* (1851–1914), *Carl Menger* (1840–1921) a *Friedrich von Wiesner* (1851–1926) odmítali metodu historického popisu v národohospodářské vědě a požadovali vytvoření teoretické politické ekonomie jako soustavy poznatků o vnitřních zákonitostech ekonomických jevů. Za ústřední bod svého učení považovali teorii hodnoty založené na mezním užitku. Hybným motivem hospodařícího jedince je psychologický rys, projevující se v úsilí o dosažení maxima požitku. Proto se tato škola někdy nazývá psychologickou nebo subjektivně psychologickou školou.

## 4.2. Období před vznikem Československa

**4.2.1.** Na rakouskou národohospodářskou školu navázal první velký český národohospodář *Albín Bráf* (1851–1912). Tento absolvent pražské právnické fakulty a přední politik staročeské strany působil během svého velmi aktivního života na různých místech v bankovníctví, byl vysokoškolským učitelem, vládním inspektorem všech českých obchodních škol a dvakrát dokonce ministrem rakouské vlády. Z jeho pera vyšla celá řada závažných monografií, které vykazují hluboký zájem o sociální problematiku.

Ve své práci *Sociální politika států evropských*, vydané v Almanachu České akademie v roce 1895, definuje Bráf sociální politiku jako „účinkování moci veřejné zákonodárstvím a správou ve prospěch těch společenských tříd, které procesem životním, probíhajícím na kolejích právních řádů až dosud platných, obmezeny nebo ohroženy jsou v podmínkách svého bytí a prospívání“. Cílem sociální politiky má být podle Bráfa „zdárný rozvoj společenský nebo ochrana společenského celku proti otřesům“.

I když Bráf převzal některé závěry rakouské národohospodářské školy, poukazoval na to, že se všemi nelze zcela souhlasit. Např. Mengerův pokus přisoudit exaktnost zásadám jednání kupujícího a prodávajícího odporuje

podle Bráfa povaze společenských zákonů, přičemž psychický činitel nepřípouští pevné měření. Ukojení lidských tělesných potřeb není účelem hospodaření, ale i potřeb mravních a intelektuálních, tedy dokonalý lidský rozvoj. Jako zkušený vysokoškolský učitel doporučoval Bráf ve svých odborných pracích a častých osvětových přednáškách zřizování nejen „kateder pro vědy sociální“, ale i specializovaných knihoven „spisů z oborů věd sociálních“. Ačkoliv nebyl Bráf vědcem v pravém slova smyslu, byl vynikajícím pedagogem, který položil základ pro českou teorii sociální politiky a zahájil plejádu osobností tohoto oboru na českých vysokých školách. Počátkem 20. let vydali Bráfovi žáci profesori Horáček a Gruber souborně v pěti svazcích jeho práce pod názvem „Albín Bráf: Život a dílo“.<sup>15)</sup>

**4.2.2.** Současníkem Bráfovým, jenž se rovněž aktivně zajímal o sociální politiku, byl pozdější první prezident Československé republiky *Tomáš Garrigue Masaryk* (1850–1937). Absolvent filozofické fakulty vídeňské univerzity byl roku 1882 povolán na českou pražskou univerzitu jako profesor filozofie. Podobně jako Bráf i Masaryk vycházel při formování svých sociálně politických názorů z rakouské národohospodářské školy, zejména mu byl sympatický Mengerův pokus o psychologickou analýzu jednání kupujícího a prodávajícího. Výhrady však měl k Mengerovu pojetí teorie hodnoty a mezního užítku. Masarykově pozornosti neunikly ani práce zakladatele katolického křesťanskosociálního hnutí v Německu biskupa von Kettelera. Veškerá Masarykova činnost byla podložena náboženským, i když necírkevním světovým názorem a filozoficky idealismem platonovského ražení. Vedoucím zaměřením byla snaha zastřít sociální rozpory za pomoci účinných humánních reforem. V tomto duchu se koncem 19. století živě zajímal o poměry mezi dělnictvem a o marxismus.

Masaryk napsal obsáhlou studii *Otázka sociální*, kterou sám považoval za teoretické vyvrácení marxismu. Masarykovy myšlenky o socialismu a sociální otázce vůbec měly velký význam pro teorii i praxi sociální politiky mezi dvěma světovými válkami. Jejich největší rolí bylo však naprosto jasné a vědecky erudované potlačení myšlenek komunismu a třídního boje. Bez nadsázky lze říci, že *Otázka sociální* zbrzdila přímé studium marxismu u nás a teoreticky vyzbrojila jeho odpůrce.<sup>16)</sup>

### 4.3. Období mezi dvěma světovými válkami

**4.3.1.** Masarykův slovník naučný, vydaný ve 30. letech, definuje sociální politiku jako „snahu uspořádati společenský řád tak, aby zájmy jedinců v lidské společnosti byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku“. Takto také pohlížela na sociální politiku Masarykova první republika. Nemalou zásluhu na tomto pohledu a na jednom z nejpropracovanějších systémů sociálního pojištění na světě měl bezesporu *Sociální ústav Československé republiky*. Byla to vědecká korporace zřízená v roce 1920 při ministerstvu sociální péče v Praze k podpoře jeho činnosti a pro vědecké řešení sociálně politických otázek. Hlavním úkolem ústavu bylo shromažďování sociálně politického materiálu, studium sociální vědy a její šíření. Sociální ústav úzce spolupracoval s Masarykovou sociologickou společností. Orgánem ústav byla *Sociální revue*. Sociální ústav byl členem Mezinárodní asociace pro sociální pokrok, jejíž první sjezd se konal v roce 1924 v Praze. Stalo se neměnným pravidlem, že sociálněprávní předpisy dříve než se dostaly do parlamentu, byly v ústavu zpracovány a zkonzultovány se všemi zainteresovanými stranami. Republika se tak mohla pyšnit perfektní a jednotnou sociální legislativou.

**4.3.2.** Na dobré práci Sociálního ústavu měli především zásluhy jeho předsedové. První z nich *prof. dr. Josef Gruber* (1865–1925) vystudoval právnickou fakultu, kde dosáhl v roce 1890 doktorátu práv. Od roku 1901 působil až do vzniku samostatného Československa jako vysokoškolský učitel – profesor politické ekonomie na pražské univerzitě. Po vzniku Československé republiky se stává v roce 1920 prvním ředitelem Sociálního ústavu a v letech 1920–1921 je ministrem sociální péče. Gruber byl i spoluzakladatelem Hlávková Národohospodářského ústavu, kde působil po léta jako generální ředitel. Napsal řadu odborných publikací, počínaje *Dějiny obchodní a živnostenské komory v Praze*, přes práce z oblasti dopravní politiky až po obsáhlou *Obchodní politiku*, kterou vydal v roce 1924. Z oblasti sociální politiky je významný zejména *Vývoj sociálních ideí a hnutí*, uveřejněný v roce 1915. V roce 1919 vydává Gruber ve Všehrdu *Sociální politiku*, kterou pokládá za souhrn zákonodárných a správních opatření, jimiž veřejná moc za-

bezpečuje přiměřenější distribuci celkového národního důchodu mezi jednotlivé třídy společnosti.

**4.3.3.** Národohospodář a první český ministr financí *JUDr. Alois Rašín (1867–1923)* definoval roli sociální politiky v systému politiky nově vzniklého Československa. Vymezil liberální program státní sociální politiky jako „sociální, ochranné zákonodárství, pojišťování rizika ztráty výdělku při onemocněních a úrazu, nezaměstnanosti, invaliditě a stáří hledí těm, kteří nemohou uspořit tolik, aby jmění bylo základem života jejich, jednak zabezpečit dlouhé užívání pracovní síly, jednak pojistiti je pro případ ztráty jejich výdělkové schopnosti, aby nebyli odkázáni na důchod zaopatřování chudých“. Tento program byl realizován soustavou zákonů přijatých v letech 1922–1935. Mezi Rašínova hlavní díla patří např. Můj finanční plán, vydaný v roce 1920, nebo Národní hospodářství z roku 1921 apod.

**4.3.4.** Spoluvydavatelem Bráfova souborného díla a největším propagátorem zemědělské a sociální politiky po něm byl prof. *JUDr. Cyril Horáček (1862–1943)*. Významný český právník, od roku 1901 profesor politické ekonomie na pražské české právnické fakultě. Podobně jako ostatní Bráfovi žáci byl aktivně činný v politice, na krátkou dobu se stal i ministrem financí, kde podporoval Rašínovu koncepci deflační politiky. Kromě zemědělství, sociální problematiky se zabýval otázkami bankovníctví, měny a mezd. Mezi jeho hlavní práce můžeme zařadit např. dvoudílnou Učebnici národohospodářské politiky, vydanou v roce 1924.

**4.3.5.** Pokračovatelem Gruberovým v jeho práci v Sociálním ústavu byl *JUDr. Lev Winter (1865–1935)*. Po studiích na právnické fakultě v Praze, kde byl podobně jako Gruber žákem Albína Bráfa, působil v advokacii. Záhy se začal věnovat politické činnosti, která jej odvedla od dráhy univerzitního učitele. Vždy se uplatňoval jako znalec sociální politiky a sociálního pojištění vůbec. V roce 1918 se stal členem revolučního národního výboru a prvním ministrem sociální péče Československé republiky. Winter má nezastupitelnou úlohu při zavádění sociálního pojištění u nás, které odborně propagoval již od svého vstupu do veřejného života. Zasloužil se o dobudo-

vání ochranného zákonodárství, zejména o uzákonění osmihodinové pracovní doby, vypracování zákona o závodních výborech a mnoha dalších. V roce 1930 byl zvolen předsedou Československé skupiny meziparlamentní unie a od roku 1932 působil jako československý zástupce ve Společnosti národů. Z oblasti sociální politiky a národního hospodářství uveřejnil řadu článků a odborných statí, např. z roku 1924 stojí za pozornost studie O osnově zákona a sociálním pojištění v Československé republice. Byl i překladatelem. Přeložil mj. Mengerovu Novou státovědu a v roce 1913 zrevidoval překlad prvního dílu Marxova Kapitálu. Jako člen exekutivy Socialistické internacionály patřil mezi tvrdé kritiky „leninského modelu“ marxismu a byl po dlouhá léta oficiálním mluvčím novomarxistického revizionismu.

**4.3.6.** Další významnou osobností české školy sociální politiky byl *Josef Macek* (1887–1972). I on byl Bráfovým žákem. Po doktorátu práv učil několik let na Československé obchodní akademii v Praze. V roce 1921 se habilitoval na Vysoké škole obchodní, kde působil až do svého odchodu do emigrace v roce 1949. Přednášel ekonomii na univerzitě v Pittsburgu, kde získal v roce 1953 profesuru. Od roku 1957 byl profesorem na prestižní Chatham College a od roku 1952 členem výboru Rady svobodného Československa.

Macek po celý svůj život a v intenzivní vědecké práci korigoval vždy hledisko ekonomické etickými kritérii, jak o tom svědčí i jeho pojetí sociální politiky. Pro veřejnost se stal Macek známým svou diskusí o podstatě a řešení krize ve 30. letech a též jako dlouholetý poslanec za sociální demokracii. Jeho publikační činnost byla bohatá a věnoval se v ní mnoha problémům. Známé jsou práce Znárodnění a zlidovění české půdy (1918), Demokracie a hospodářství (1924), Socialismus (1925), Základy sociální politiky (1925), Práce a politika (1932), Cesta z krize (1935), Sociální ekonomika (1945–1948) apod. V zahraničí vydal Dědictví marxismu, kde podrobil tvrdé kritice komunistický systém.

Mackovy Základy sociální politiky můžeme považovat za první monografii o sociální politice, která byla vydána v nově vzniklém státě. Za sociální po-



litiku pokládá Macek takovou politikou, při níž zájmy lidí ve společnosti by byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku. Taková politika, jež by přinášela více prospěchu pouze určitým členům společnosti, je podle Macka politikou nesociální. Další Mackova práce, vydávaná v letech 1945–1948, čtyřdílná Sociální ekonomika, se problematikou sociální politiky zabývá pouze okrajově. Pod pojmem sociální ekonomika rozuměl totiž Macek obecnou ekonomickou teorii, k jejíž výuce na Vysoké škole obchodní v Praze sloužila až do počátku 50. let.

**4.3.7.** Největším českým ekonomem byl a zůstává *Karel Engliš* (1880–1961). Za studií na Univerzitě Karlově byl i on žákem Albína Bráfa. Habilitoval se na technice v Brně a v roce 1919 se stal prvním rektorem nově založené Masarykovy univerzity. Stejně jako jeho učitel Bráf byl i on strháván z akademické dráhy vysokými státními funkcemi. Od roku 1920 byl ministrem financí ve většině prvorepublikových vlád. Tuto funkci vystřídal jmenování guvernérem Národní banky, kde působil až do roku 1939. V roce 1945 se stal profesorem na právnické fakultě Univerzity Karlovy, kde byl zvolen v roce 1947 rektorem. Po roce 1948 byl z univerzity vykázán do rodné Hrabyně, kde žil až do své smrti v roce 1961.

Originální Englišův přínos spočívá v přesvědčení, že poznávání hospodářských procesů je možné jen tehdy, použijeme-li teleologického čili účelového filtru. Dualismus nejvyšších účelů subjektivního a objektivního umožnil Englišovi stanovit kritéria při definování hospodářských soustav a konstruovat ekonomickou teorii jako vědu o pořádku, ve kterém jednotlivci i národy pečují o uspokojování svých potřeb. V duchu této myšlenky se Engliš v monografii Sociální politika (Topič, Praha 1916) pokusil formulovat i své názory na sociální politiku. Tu definuje jako „praktické snažení, aby společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálněji“ za účelem „prohlubovati a zintensivňovati život co možná všech svých členů směrem ideálů člověka zdravého vzdělaného a umravněného“. Proto je podle Engliše „sociální politika v podstatě politikou nivelační, která vyrovnává společenské nesrovnalosti“. Jejím úkolem je práce ve prospěch slabších a utlačených tříd, „kterým jest uložena větší než průměrná část břemene společenské práce,

ale jimž se dostává menší než průměrný podíl na plodech hmotné a duchovní kultury“. Englišovu Sociální politiku lze považovat za vůbec první ucelenou monografii věnující se této problematice u nás.

Engliš byl velice plodným autorem. V roce 1929 vydává *Finanční vědu*, v roce 1932 *Teorii národního hospodářství* a v roce 1938 své největší dílo *Soustavu národního hospodářství*. Po válce publikoval ještě *Hospodářské soustavy*, v roce 1947 *Malou logiku* a za svého nuceného pobytu v Hrabyni dvě další práce, které vyšly ve Vídni, *Das Problem der Logik* a *Die Lehre von Denkordnung* – Nauka o pořádku myšlení.

**4.3.8.** Kromě uvedených představitelů české školy sociální politiky sem patří ještě *JUDr. Evžen Štern*, poslední předválečný ředitel Sociálního ústavu ČSR, *prof. dr. Emil Schoenbaum*, *prof. JUDr. Jaroslav Kallab* a *prof. JUDr. Zdeněk Neubauer*.

*JUDr. Evžen Štern* (1889–1942) byl odborníkem v otázkách sociální politiky a národního hospodářství. Do roku 1911 byl politicky činný v Masarykově pokrokové straně, později přešel k sociální demokracii. Od roku 1918 vedl legislativní oddělení ministerstva sociální péče a byl to on, na jehož podnět byl založen Sociální ústav ČSR. Stal se jeho prvním jednatelem. Podílel se zejména na přípravě zákonů o osmihodinové pracovní době, závodních výborech a placených dělnických dovolených. V letech 1921–1926 byl zástupcem československé vlády ve správní radě Mezinárodního úřadu práce v Ženevě a od roku 1926 působil jako generální tajemník Ústřední sociální pojišťovny v Praze. Z jeho prací jmenujme alespoň *Názory TGM o socialismu* (1926), *Deset let naší sociální politiky* (1929), *Naše sociálně politické zákonodárství* (1930) a pojednání *Sociální politika a socialismus* (1930). Štern byl umučen v koncentračním táboře Mauthausen 12. listopadu 1942.

*Prof. dr. Emil Schoenbaum* byl vlastní profesí pojistný matematik. Od roku 1919 byl ředitelem Všeobecného penzijního ústavu v Praze a od téhož roku nejprve docentem a později profesorem pojistné matematiky a matematické statistiky na Univerzitě Karlově. Zprvu se zabýval ryzí matematikou, od níž

záhy postoupil k teoretickým a zásadním praktickým problémům pojistné matematiky a statistiky. Právě praxe pojistného matematika přivedla Schoenbauma ke studiu sociálního pojištění a sociální politiky. Po roce 1918 připravoval jako znalec sociálního pojištění náš nejlepší zákon o sociálním pojištění (z. č. 221/1924 Sb. z. a n.), dále novelu k penzijnímu zákonu z roku 1920 a další. K jeho stěžejním odborným pracím patří bezesporu Finanční a organizační základy sociálního pojištění (1927) a Sociální pojištění novinářů (1929). Pracoval i jako expert Mezinárodního úřadu práce v Ženevě. Ještě za války, kdy žil a působil v Londýně a seznámil se s teoretickými pracemi Beveridgeovými, připravil Schoenbaum návrh na reformu sociálního pojištění v poválečné ČSR. Po válce působil řadu let jako expert pro sociální pojištění v Mexiku, kde od roku 1948 v Mexiko City vedl Ústav sociálního pojištění. Schoenbaum je někdy považován za zakladatele české pojistné matematické školy.<sup>17)</sup>

*Prof. JUDr. Jaroslav Kallab* (1879–1942) působil nejprve v justici. Od roku 1919 byl řádným profesorem právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. V roce 1919 se zúčastnil jako expert pařížské mírové konference. Ve své vědeckopedagogické činnosti se věnoval trestnímu právu. Pro teorii sociální politiky mají význam jeho práce z oblasti kriminality mládeže. Kromě řady odborných statí publikoval v roce 1931 studii Právo a politika. Založil a redigoval časopis Péče o mládež.

*Prof. JUDr. Zdeněk Neubauer* (1901–1976) pracoval po studiích ve Všeobecném penzijním ústavu v Brně. Od roku 1935 byl řádným profesorem ústavního práva na právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. Pro sociální politiku má význam jeho práce publikovaná v roce 1927 Sociální pojištění po stránce procesní.

#### **4.4. Poválečný vývoj**

**4.4.1.** V květnu 1945 Košický vládní program prohlašoval, že vláda položí „základy velkorysé sociální politiky a sociální péče o všechny vrstvy pracujícího lidu měst a venkova“. Z prvních sociálně politických opatření lze uvést odstranění tzv. „hladových mezd“, mzdové zrovnoprávnění žen, úpravu do-

volených, zavedení rodinných přídavků. Hlavním úkolem se však stala pronikavá přestavba sociálního pojištění a vytvoření národního pojištění. Jeho příprava se dostala do silového pole probíhajících politických zápasů. Spory se rozrostly hlavně v roce 1947 a týkaly se zejména jednotnosti dávek pro jednotlivé skupiny pojištěnců a jednotnosti organizační výstavby národního pojištění. Brzy bylo jasné, že komunisté hodljají na úkor bezvadnosti a čistoty právního předpisu prosadit populistická hesla a systém, který by vyhovoval především politické linii této strany. Podařilo se jim zdržet přijetí zákona, jenž byl pak přijat v okleštěné podobě až v dubnu 1948 jako zákon č. 99/1948 Sb., o národním pojištění.

**4.4.2.** Z poválečných teoretiků stojí za zmínku *Antonín Zelenka*, který se projevil na mezinárodní úrovni, když inicioval přijetí úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o mezinárodních standardech sociálního zabezpečení. V Ženevě vzniká krátce po válce Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení. Od roku 1947 byl jejím sekretářem Čech *Leo Wildmann* a po něm od roku 1974 *Vladimír Rys*.

**4.4.3.** Druhá generace české školy sociální politiky („české sociální školy“, Tomeš 2010) končí v 50. letech. Jde většinou o aktivní členy sociální demokracie, kteří se po únoru 1948 odmítli „zapojit“, nebo dokonce odešli do zahraničí. V dalších letech vznikaly kolem Státního úřadu důchodového zabezpečení skupinky odborníků, kteří se zabývali modelováním nových koncepcí, a představovali tak již třetí generaci české školy sociální politiky. Na sympoziu sociálního zabezpečení pořádaného za mezinárodní účasti právnickou fakultou Univerzity Karlovy v roce 1966 se výrazně prezentovali její učitelé *Karel Pinc* a *Igor Tomeš*. Z jejich iniciativy a za podpory Pierre Laroque, tvůrce poválečného systému francouzského sociálního zabezpečení, který se symposia zúčastnil, začal být připravován Sociální program tehdejší ČSSR. Proti sovětské škole však neměli naději na úspěch. Jejich myšlenky se zčásti uplatnily v době Pražského jara 1968 v tzv. Akčním programu. V období normalizace po roce 1970 došlo k umělému zastavení této činnosti. Prosazovat se začaly až po roce 1989, např. ve scénáři sociální reformy federální vlády, který byl přijat v září 1990 Federálním shromážděním.<sup>18)</sup>

## 5. Základy sociální politiky církve

**5.1.** Historická a teoretická východiska. **5.2.** Sociální politika v učení sv. Tomáše Akvinského. **5.3.** Vybrané instituce církevní charity. **5.4.** 19. století – počátek moderní sociální politiky církve. **5.5.** Sociální politika církve ve 20. století.

### 5.1. Historická a teoretická východiska

**5.1.1.** Je historickou skutečností, že se církev účastnila a účastní politického, hospodářského a sociálního života lidské společnosti. V průběhu celé své existence, a zejména v posledních stu letech, církev formulovala celou řadu pravidel, směrnic a iniciativ týkajících se problémů, které přináší společensko-kulturní rozvoj, uplatňování nebo krize ideologií a jim odpovídajících politických systémů a požadavek nového sociálního uspořádání. Z těchto zásahů, zvláště na papežské nebo koncilové úrovni, se vyvinula sociální nauka církve. Jejím obsahem jsou zásady spravedlnosti a rovnosti, které církev vypracovala na základě harmonizace učení evangelia a zdravého rozumu. Za ústřední hodnotu dynamického vývoje, jenž směřuje k postupnému uskutečňování obecného blaha a k překonání sociálních výkyvů, považuje církev sociální spravedlnost. Jejím předpokladem je láska k bližnímu, doplněná a usměrňovaná milosrdenstvím, které inspiruje a realizuje vzájemnou úctu a pomoc člověka člověku. Sociální nauka církve vytváří teoretickou základnu sociální politiky církve. Tu lze chápat jako soubor církví usměrňovaných aktivit směřujících ke zlepšení základních životních podmínek člověka, k zabezpečení či udržení jeho sociální suverenity a sociálního bezpečí při kladení důrazu na důstojnost lidské osoby, nutnost a jednotu lidského společenství a hodnotu lidské činnosti na zemi.

**5.1.2.1.** Základním pramenem sociální nauky církve je Bible, kde se také setkáváme s konkrétními sociálně politickými opatřeními. Tak např. milosrdenství, v hebrejském originále vyjádřené termíny *rahamim* a *hesed*, je chápáno nejen jako spontánní přichylnost člověka k člověku, ale zejména jako ochota pomáhat bližnímu v nouzi. Lidské milosrdenství se podle Bible

neměří množstvím citů, ale jeho konkrétními důkazy. V praktickém životě člověka se milosrdenství chápe jako povinnost a realizuje se solidaritou. Podobně je tomu s termínem almužna, který v řeckém originále zní *eleemosyné* a znamená milosrdný vztah člověka k člověku. Starý zákon ukládá almužnu jako povinnost a přítomnost chudých je podle Bible výzvou ke štědrosti a jemnosti ve styku s nimi (viz např. Dt 15,11 a Sir 18,15). V Novém zákoně se almužna stává pilířem veškerého náboženského života a ve shodě se starozákonní tradicí je zdrojem nebeské odplaty.

**5.1.2.2.** Na biblické prameny sociální politiky církve navázali v průběhu historického vývoje významní církevní představitelé. Jsou to především tzv. učitelé církve. Z nich je na prvním místě nutné jmenovat *Aurelia Augustina* (sv. Augustin, 354 - 430). Tento biskup ze severoafrického Hippa, patří vedle Ambrože, Řehoře Velikého a Jeronýma ke čtyřem velkým západním Otcům. Pro sociální politiku má význam jeho teorie o daru a ovoci. Dar je sama věc, kterou dává ten, kdo udílí potřebné (peníze, pokrm, nápoj, šat, přístřeší a podobnou pomoc); ovoce je dobrý a správný úmysl dárcův, který zakládá právo na odplatu. Z díla *Aurelia Augustina*, zejména z jeho „*Confessiones*“ a „*De Civitate Dei*“ čerpal celý středověk své znalosti o antické kultuře.

**5.1.2.3.** Dalším významným teoretikem a realizátorem sociálně politických opatření byl *Basil Veliký* (asi 300 - 379), arcibiskup v Cezareji, dnešní Kayseri v turecké Kappadokii. Navrhl a uskutečnil výstavbu hospice pro nemocné a „výživnu chudých“ - ptochotrofium na předměstí Cezareie. V krátké době se tento hospic rozrostl v městečko s chrámem a dostal jméno „*Basilias*“. Basil byl autorem pravidel mnišského života „*Moralia*“, která obsahují řadu pravidel sociálních činností. Také konstantinopolský patriarcha a církevní učitel *Jan Zlatoustný* (354-407) byl kromě svého kazatelského umění znám jako realizátor rozsáhlých sociálních záměrů. Dal zřizovat nemocnice, podporoval chudé obyvatelstvo a misijní práci. To vše mu přineslo vlnu sympatií. Když však začal kritizovat nádheru císařského dvora upadl v nemilost.

**5.1.2.4.** Sociálním otázkám se věnovali i další významní církevní představitelé. Velký důraz na ně kladl snad nejznámější ze světců *sv. František z Assisi*

(vl. jm. Giovanni Bernardone, 1182 - 1226), který své následovníky zavázal ke službě bližním. Veronský biskup *Raterius* sepsal v 10. století traktát sociální etiky „*Praeloquiorum libri*“ a v dalším svém díle „*Judicatum*“ mluví o mzdách úměrných vynaložené námaze a potřebám dělníka. Florentský arcibiskup *Antonio Pierozzi* (sv. Antonín z Florencie, 1389 - 1459), autor asi nejrozsáhlejšího středověkého díla „*Summa Chronica*“, píše o velkém hospodářském a sociálním rozvoji Florencie, kterého bylo dosaženo díky jeho cílené a spravedlivé obchodní činnosti. Nejpropracovanější systém sociálně politické teorie však nacházíme ve spisech sv. Tomáše Akvinského, jehož dílo tvoří bezesporu základní pilíř sociálně politické nauky církve.

**5.1.2.5.** Dalšími prameny sociální politiky církve jsou encykliky a ostatní dokumenty vydávané jednotlivými papeži, počínaje od Pia IX., přes první čistě sociální encykliku Lva XIII. *Rerum novarum*, až po encykliky současného papeže Jana Pavla II., které jsou věnovány přímo sociálním otázkám.

**5.1.3.** Sociální politika církve se řídí stejně jako obecná sociální politika čtyřmi základními principy: *spravedlností, solidaritou, subsidiaritou a participací.*

**5.1.3.1.** *Spravedlnost* jako morální princip se vztahuje v církvi jak k ospravedlnění norem, tak ke ctnosti. V Bibli je spravedlnost chápána jako jednání v souladu se zákonem, který má být pravidlem jednání mezi lidmi. Patří také k tzv. Čtyřem ctnostem, jimiž jsou kromě ní střídmost, opatrnost a síla. V některých pozdních biblických starozákonních textech je spravedlnost ztotožňována s almužnou, nebo je dokonce jejím synonymem (Sir 3,30). Spravedlnost není v semitském pojetí jen pasivním postojem nestranného člověka, ale označuje upřímnou snahu soudce být spravedlivý vůči tomu, kdo je v právu. Biblická spravedlnost má dvojí povahu. Člověk má konat spravedlnost, protože se nachází pod sankcí Božího soudu. Současně je však spravedlnost projevem Božího milosrdenství, protože Bůh je vždy ochoten pomoci člověku a odpustit mu jeho hříchy.

**5.1.3.2.** *Solidarita* je chápána v Bibli jako závazek být (existovat) jeden pro druhého. Každá osoba je totiž sociální povahy a je přiřazena ke společenství.

Obsahem biblické solidarity je požadavek vzájemného slitování a lásky k bližnímu, která je v Bibli chápána jako vrchol spravedlnosti. Každý má pomáhat chudým, vdovám, sirotkům a neodmítat pomoc. Tento starozákonní požadavek je umocněn v evangeliích, kde Kristus požaduje od lidí, aby byli milosrdní (Mt 18,23 – 25, Lk 10,30).

**5.1.3.3. *Subsidiarita*** je podle Bible chápána jako podřízenost člověka celku. Ten určuje podmínky, za nichž je umožňována smysluplná činnost jednotlivce. Ve svém důsledku to znamená, že společenství poskytuje pomoc pouze ke svépomoci.

**5.1.3.4. *Participace*** je vyjádřením osobnostního principu, který dělá z člověka tvůrce a cíl procesu vedoucího k přijímání a poskytování sociálního opatření. Úloha utěšovat nemocné a trpící zůstává v církvi prvořadá jako znamení Boží přítomnosti. Základ teologickému systému útěchy položil ve svých spisech apoštol Pavel z Tarsu.

## **5.2. Sociální politika v učení sv. Tomáše Akvinského**

**5.2.1.** V období středověku navázala církev svým rozsáhlým dílem na učení prvotní církve, zvláště jedním ze svých stěžejních teoretiků *sv. Tomášem Akvinským*. Vlastním jménem *Tommaso d'Aquino* (1225 – 7. 3. 1274), italský dominikán pocházel z bohaté šlechtické rodiny z Aquina u Neapole. Byl vychován v benediktinském klášteře Monte Cassino. Během svého života působil v Kolíně nad Rýnem, Bologni, v Římě, Neapoli a zejména v Paříži. Pokračoval v úsilí svého učitele Alberta Velikého o harmonizaci víry a rozumu při zachování primátu víry v podmínkách, kdy papežství dosahovalo vrcholu světské moci. Ve svých spisech vybudoval mohutný teologicko-filozofický systém, jehož stěžejními díly jsou Suma teologická a Suma proti pohanům. Podpírá křesťanská dogmata pomocí teologicky interpretovaného aristotelismu, zbaveného materialistických prvků a spojeného s novoplatonismem. Přes počáteční odpor některých církevních řádů byl Tomáš Akvinský v roce 1323 kanonizován, v roce 1567 prohlášen za pátého učitele církve, v roce 1879 za prvního učitele a jeho učení za jedinou správnou ortodoxní filozofii katolicismu.



**5.2.2.** Věren tradicím antické filosofie klade Tomáš Akvinský ve svém díle důraz na rozum. Tato skutečnost se odráží i v jeho učení o křesťanské lásce, milosrdenství a dobročinnosti. Křesťanskou lásku chápe jako ctnost, která musí být dobrovolná, realizovaná na základě rozumné vůle. Projevem křesťanské lásky je milosrdenství směřující k vnějšímu projevu, jímž je pomoc bližnímu v nouzi – dobročinnost. Ta zahrnuje tři fenomény, naplnění nejvyššího dobra zjeveného Božím zákonem, dobra bližního spočívajícího ve zmírnění jeho bídy a dobra vlastního, kterým je příspěvek ke spasení.

Dobročinnost člověk uskutečňuje prostřednictvím almužny. Tomáš Akvinský rozlišuje almužny tělesné a duševní. Za almužny tělesné pokládá nasytit hladovějící, napojit žíznivé, obléci nahé, poskytovat pohostinství, navštěvovat nemocné a poskytovat jim péči, vykupovat zajaté a pohřbívat mrtvé. Almuzny duševní dělí podobně jako almužny tělesné rovněž do sedmi skupin, tj. učit nevědomé, radit pochybujícím, utěšovat truchlící, napomínat hřešící, odpouštět urážejícím, snášet nepohodlné a za všechny se modlit. I když Tomáš Akvinský učí, že dobročinnost je sankcionována Božím zákonem, přesto vymezuje podmínky, jež musí splnit jak ten, který almužnu poskytuje tak i ten, který ji přijímá. Dárce má dávat pouze z přebytečného, tak aby neohrozil darováním sebe nebo svou rodinu. Obdarovaný se musí nacházet v bídě, kdy je např. hladem bezprostředně ohrožen jeho život.

**5.2.3.** Svým výkladem křesťanské lásky, milosrdenství a dobročinnosti vnesl sv. Tomáš Akvinský do tradice evropského myšlení zásadu minimálního sociálního zabezpečení. Jeho myšlenky se staly základním kamenem sociální nauky církve a dosud ovlivňují úkoly a rozsah církevní sociální politiky. Církve, vycházejíc z Tomášova učení, považuje dobročinnost za určenou Božím zákonem a proto nemusí být sankcionována pozitivním právem. Z učení o almužně, jejím poskytování a přijímání vyplývá, že sociálně politická opatření nemají být nástrojem vyrovnávání sociální úrovně.

### 5.3. Vybrané instituce církevní charity

**5.3.1.** Středověká církev považovala za morální povinnost každého křesťana boj proti nedobrovolné chudobě a všem projevům sociálního pauperismu, které byly s chudobou spojeny. Dobrovolnou chudobu církev pokládala za formu křesťanské askeze, tj. cvičení, jehož cílem bylo dosažení nerušené harmonie mezi různými schopnostmi člověka. Na těchto myšlenkách vybudovala církev ve středověku rozsáhlý systém charitativních institucí, jejichž prostřednictvím realizovala svou sociální politiku v praxi. Patří mezi ně nejenom individuální aktivity jako např. almužnictví, které bylo považováno za bezpodmínečnou povinnost každého křesťana, ale zejména činnost charitativních řádů, bratrstev nebo jiných církevních společenství.

**5.3.2.** Církev se opírala při praktickém provozování své charitativní činnosti o instituty známé již ve starověku. Při svých klášterech buduje hospice – útulky pro poutníky a laické špitály, kterými prosluly zejména některé rytířské nebo mendikantské řády. Ty mezi své cíle programově zahrnují péči o nemocné, chudé a o špitálnictví vůbec. Patří sem např. Maltézští rytíři, Křížovníci s červenou hvězdou, Milosrdní bratři a celá řada ženských řádů a kongregací jako Alžbětinky, Voršilky, Anglické panny apod., které se věnovaly a stále věnují nejen práci v nemocnicích a péči o nemocné, ale i práci v ústavech sociální péče, dětských útulcích, domovech důchodců atd.

**5.3.3.** Maltézské rytíře – Johanity přivedl do Čech král Vladislav II. se svým kancléřem vyšehradským proboštem Gervasiem někdy v letech 1156–1158, když se zúčastnili ve vojsku německého krále Konráda křížové výpravy do Svaté země. Vladislav zde měl možnost seznámit se s činností tohoto řádu, založeného někdy kolem roku 1099 bratrem Gerardem. Hlavní poslání řádu vyjadřovala statuta sepsaná asi roku 1135 Raymundem z Puy a vedle vojenské ochrany, poskytované poutníkům k Božímu hrobu a obrany svatých míst, měla zejména cíle zdravotně sociální, které charakterizují řád dodnes. V současnosti je řád svrchovaným subjektem mezinárodního práva se sídlem v Římě. Aktivity řádu sahají z center pro léčení lepry v Africe, přes výzkumné kliniky v Itálii a Německu až po Maltézskou pomoc v České repub-

lice, organizaci mladých, kteří vykonávají konkrétní charitativně zdravotní pomoc u postižených.

Rytířský řád křížovníků s červenou hvězdou, jediný český rytířský řád, vznikl ze špitálního bratrstva, které existovalo v roce 1323 u sv. Františka na Starém Městě (klášter sv. Anežky České). Od roku 1252 sídlí trvale u Karlova mostu. Řád původně laický se těšil pro svoji výraznou charitativní činnost velké přízni panovníka a veřejnosti. Příslušníci řádu byli vynikajícími organizátory zdravotní a sociální péče a ještě v 19. století řád spravoval na 30 nemocnic nejen v Čechách a na Moravě, ale i v ostatních zemích habsburské monarchie.

Dalším řádem, jenž u nás působil v oblasti zdravotní a sociální péče a dnes opět rozvíjí svoji činnost je Hospitálský řád sv. Jana z Boha – Milosrdní bratři. Na našem území pracoval od 17. století. Člen toho řádu Celestin Opitz provedl roku 1847 v nemocnici při pražském konventu první operaci v narkóze v Rakouském císařství.

**5.3.4.** Kromě mužských řádů působily a působí v oblasti zdravotní a sociální péče i ženské řády a kongregace. Z nich si připomeňme alespoň Řád sv. Alžběty (Alžbětinky), které byly do českých zemí uvedeny roku 1719 a spravovaly celkem 13 řeholních domů s nemocnicemi a opatrovnami. Dále Římskou unií Řádu sv. Voršily – Voršilký, jež u nás působí od 17. století a věnují se vedle péče o nemocné výchově ženské mládeže. Sociální práci v domovech důchodců zabezpečují členky Institutu blahoslavené Panny Marie – Anglické panny, které přišly do našich zemí v první polovině 19. století. Třetí nejstarší ženskou kongregací jsou Milosrdné sestry sv. Karla Boromejského založené roku 1652, tzv. Boromejky. Hlavním posláním této kongregace, působící v Čechách od roku 1837, je práce v oblasti charity, zejména ve zdravotnických zařízeních všeho druhu. Další ženské kongregace např. Školské sestry III. řádu sv. Františka se věnují vedle pedagogické činnosti i zdravotně a duševně postiženým dětem. Jiné pracují v domovech důchodců, pečují o přestárlé lidi a zanedbané děti apod.

**5.3.5.** Moderní charitní práce organizovaná církví má poměrně dlouhou genezi. Od národních organizací, které začaly vznikat koncem 19. a počátkem 20. století, až po vznik Světového svazu charity. Mezinárodní charita (Caritas Internationalis) se ustavuje ve Švýcarsku v roce 1951, kdy bylo rozhodnuto, že tato organizace bude koordinovat a reprezentovat na mezinárodní úrovni všechno charitativní a sociální úsilí církve na celém světě. Dnes sdružuje na 130 národních, samostatných organizací. Česká katolická charita byla přijata spolu se Slovenskou v roce 1994.

U nás bylo charitní dílo po roce 1950 tvrdě potlačeno. Česká katolická charita směla provozovat pouze charitní domy pro řeholnice a duchovní, vydávat povolenou náboženskou literaturu a vyrábět hostie, mešní víno a devocionálie. První větší vystoupení charity se uskutečnilo v roce 1986, kdy po katastrofálním zemětřesení v Arménii ustavil kardinál Tomášek Výbor křesťanské pomoci. Podle tohoto vzoru začaly vznikat obdobné výbory po celé zemi. Po roce 1989, v souladu s CIC 1983 kán. 528 §1, začaly vznikat farní a oblastní charity. Jejich budování bylo dovršeno v roce 1991 vznikem diecézních charit s vlastními stanovami a právní subjektivitou. V současnosti je Česká katolická charita podle stanov z 18. listopadu 2004 součástí římskokatolické církve.

## **5.4. 19. století – počátek moderní sociální politiky církve**

**5.4.1.** V průběhu 19. století byla církev konfrontována s historickým procesem, který probíhal prakticky od revolučního období 30. a 40. let. Rozhodujícím faktorem tohoto procesu se stal souhrn změn nejen v politické, hospodářské a sociální oblasti, ale i ve vědě a technice. Výsledkem bylo nové pojetí společnosti, státu a také nové pojetí autority. Tradiční společnost zanikala, nová vznikala.

Typickým rysem pro vznik nové společnosti, jenž se v dějinách opakuje, je skutečnost, že vedle nových svobod přináší i poměrně četná nebezpečí dosud neznámých forem bezpráví. Po revoluci v letech 1848–1849 měnící se třídní skladba společnosti a ofenzivní nástup buržoazie znamenal velký

přebytek pracovních sil a zhoršující se sociální postavení pracujících. Spolu se zotročováním dělníků rostlo i zbídačování jejich rodin. Nedostatečná ochrana zdraví při práci měla za následek vysokou úrazovost. Primitivní sociální pojištění – bratrské pokladny – nedostačovalo.

**5.4.2.** Sociálním důsledkem tohoto stavu bylo rozštěpení společnosti na dvě třídy, které od sebe dělí nesmírná propast. Citát z encykliky Lva XIII. *Rerum novarum* charakterizuje období konce 19. století, vznik nové společnosti a nebezpečí sociálních zápasů. Uvedené skutečnosti spolu se zánikem církevního státu v roce 1870 vedly papeže Lva XIII. k přehodnocení dosavadního postoje církve v dělnické otázce, k jasnému formulování katolické sociální nauky, a tím i k oživení církevní sociální politiky o zcela nové, dosud neznámé aspekty.

**5.4.3.** *Lev XIII.* vlastním jménem *Vincenzo Gioacchino Raffaele Luigi Pecci* (1810–1903) byl po úspěšné kariéře církevního diplomata a hodnostáře zvolen papežem 20. února 1878. Jako stoupenec co neaktivnější účasti katolíků v politickém životě připouštěl možnost spolupráce s parlamentními a republikánskými režimy za předpokladu, že se bude „dbát o zájmy církve“. Vyzval duchovenstvo: „vyjděte ze sakristií mezi lid“. Doporučoval vytváření katolických odborů, které by pracovaly na základě třídní spolupráce. Kromě osobních zkušeností, získaných během působení v diplomatických službách v Belgii, kde se katolická církev angažovala při řešení dělnické otázky z charitativního pohledu, motivovaly jeho aktivitu na sociálním poli ještě práce biskupů Emmanuela von Kettelera z Mohuče a Gasparda Mermilloda ze Ženevy.

**5.4.4.** Biskup *Emmanuel von Ketteler* (1811-1877) stál v čele katolických sociálních snah v Německu. Jako mladý kněz se seznámil se sociální problematikou dělnického prostředí. Dlouho před Marxem a Lassalem vystupoval proti nespravedlivostem liberalistického režimu. Podle von Kettelera, který se teoreticky opíral o učení sv. Tomáše Akvinského, je sociální otázka problémem nesmírně složitým. Není možné se proto spokojit pouze s individuálním řešením, ale je třeba vybudovat sociální zákonodárství na principech sociální

spravedlnosti. Ve svých dílech *Dělnická otázka a křesťanství* a *Křesťanství a socialismus*, kromě kritiky tehdy se rodícího marxismu, uvedl i mnoho do dnes aktuálních námětů na řešení sociální problematiky.

**5.4.5.** Podobně jako jeho německý kolega i biskup *Gaspard Mermillod* (1824-1892) kritizoval stejně tvrdě kapitalistické zbohatlíky, kteří zneužívají svého postavení vůči dělníkům, jako socialisty sdružené v Internacionále. Podle Mermilloda stát nebo charitativní organizace mohou sice ekonomicky působit při řešení sociální otázky, ale jedině církev ji může rozřešit ke všeobecnému dobru. Hlavní Mermillodovou zásluhou bylo, že shromáždil ve Francii několik významných spolupracovníků, z nichž se v roce 1884 zrodila Unie Fribourgská, působící až do roku 1891, která vypracovala základní sociální principy převzaté posléze Lvem XIII. do encykliky *Rerum novarum*.

Mermillod a jeho spolupracovníci stavěli na předpokladu, že jediným objektivním zákonem, v němž jsou obsaženy zásady skutečné spravedlnosti, je evangelium. Posláním církve je hlásat a šířit tyto zásady po celém světě a zasahovat do sociálních problémů na straně utlačovaných, tj. dělnických vrstev. Unie stanovila dva faktory, jejichž důsledky měly negativní dopad na hospodářský život. Především lidem chyběl správný pojem spravedlnosti, určující jejich vzájemné vztahy. Za druhé, normální součástí ekonomických vztahů ve společnosti je boj o život, ve kterém je dominantním elementem právo silnějšího. Zákon práce byl podle závěrů Unie úplně zneuznán. Racionalistická ekonomie zapomíná na důstojnost člověka, na kterého pohlíží jako na prostředek k získání bohatství. Z toho vyplývá, že dělníku je odmítáno dosáhnout svou prací minima potřebného k uspokojení životních potřeb. Proto je vlastnické právo považováno za oblast podstaty, a ne užití k všeobecnému dobru, zcela v rozporu s učením sv. Tomáše Akvinského, že je nutné, aby každý získal svou prací co potřebuje. Konečně Unie konstatovala, že obchod je nejčastějším prostředkem machinací pro spekulanty, chtivé jen bohatství.

**5.4.6.** Encykliku *Rerum novarum* vydanou papežem Lvem XIII. 15. května 1891 můžeme považovat za významný mezník v sociálním učení církve, za

počátek její nové, moderní sociální politiky.<sup>19)</sup> Po krátké předmluvě o příčině a vzniku sociální otázky a její důležitosti se konstatuje, že „nesčetní lidé žijí v poměrech ubohých, které jsou nedůstojné člověka“. Příčiny tohoto stavu jsou čtyři. Především byly zrušeny bez odpovídající náhrady cechy. Náboženství a s ním i principy křesťanské morálky bylo vypuzeno z veřejného práva a legislativy vůbec. Došlo k rozmnožení lichvy. Výroba a obchod jsou soustředěny do rukou malé skupiny lidí, která v honbě za ziskem vložila jeho téměř otrocké na nesmírné množství proletariátu. Řešení spatřuje encyklika ve třech institucích: církvi, státu a ve svépomocných organizacích.

Se záměrem vyjasnit konflikt mezi kapitálem a prací vyhlásil Lev XIII. v encyklice základní práva dělníků. Papež označuje práci za osobní, neboť vynaložená síla a námaha je plným osobním vlastnictvím pracujícího, k jehož prospěchu má sloužit. Práce tak patří k poslání každého člověka, který se jejím prostřednictvím realizuje. Práce má zároveň sociální dimenzi, vzhledem k těsnému vztahu jak k rodině, tak i k obecnému blahu.

Encyklika rovněž pojednává o soukromém vlastnictví. Není považováno za absolutní hodnotu, ale představuje především právo na vlastnictví věcí, které jsou nezbytné pro osobní rozvoj a pro rozvoj vlastní rodiny, bez ohledu na to, jaké konkrétní formy může toto právo nabýt. V těsném vztahu k právu na soukromé vlastnictví uplatňuje encyklika i další práva jako vlastní a nezadatelná pro lidské osoby. Prvořadé místo mezi nimi zaujímá „přirozené právo člověka tvořit soukromá sdružení“ – odbory. Dělníkům se dále přiznává právo na omezení pracovní doby, právo na odpovídající volný čas, na ochranu žen a dětí. Encyklika formuluje i právo na „spravedlivou mzdu“. Ta má být vypočítávána podle hodnoty výkonu pracujícího a podle měřítka vlastních potřeb a potřeb jeho rodiny. Jako taková nemá být ponechána volné dohodě smluvních stran.

V encyklice je celkově potvrzena základní zásada každého zdravého politického řádu. Čím bezbrannější lidé jsou ve společnosti, tím více závisejí na účasti a péči ostatních, a především na zásahu státní autority. Tato zásada, kterou dnes nazýváme zásadou solidarity, je jednou ze základních zásad

křesťanského pojetí společenského a politického řádu a platí jak v rámci jednoho národa, jednoho státu, tak i v mezinárodním měřítku.

## 5.5. Sociální politika církve ve 20. století a v současnosti

**5.5.1.** Sociální otázce, resp. sociální politice věnovali pozornost i nástupci Lva XIII. První papežové 20. století *Pius X.* (*Giuseppe Melchior Sarto, 1835–1914*) a *Benedikt XV.* (*Giacomo della Chiesa, 1854–1922*), i když nevydali žádnou speciální encykliku, se touto problematikou zabývali zejména v souvislosti s probíhajícím celosvětovým konfliktem a revolučními změnami v Rusku. Zhodnocení sociálního vývoje a úspěšnosti církevní sociální politiky provedl až *Pius XI.* (*Achille Ambrosio Ratti, 1857–1939*), známý tím, že kromě jiného dne 11. února 1929 uzavřel lateránské smlouvy s Itálií, a založil tak Vatikánský stát. Čtyřicet let po vydání encykliky *Rerum novarum* vydal tento papež 15. května 1931 svou sociální encykliku *Quadragesimo Anno*.

**5.5.2.** V encyklice byly vyzdviženy trvalé hodnoty a historické uplatnění sociální nauky církve, jejímž cílem je uskutečnění spravedlnosti chápané jako povznesení a úplné osvobození lidské osoby po její pozemské a transcendentní stránce. V hodnocení čtyřicetiletého období od vydání encykliky *Rerum novarum* je sice konstatováno, že se stala Magnou chartou katolického sociálního řádu, ale současně se upozorňuje, že nauku zde obsaženou je třeba vzhledem k uplynulému období a jeho vývoji vysvětlit a doplnit. Základním postulátem zůstává teze, že odstranění soukromého vlastnictví by nebylo pro dělnickou třídu ziskem, nýbrž nejvyšší zhoubou. Encyklika kritizuje rovněž nadměrnou proletarizaci a východisko vidí v korporativismu. Církev tím jednoznačně dala najevo, že v určitých historických konjunkturách podpoří sociální uspořádání, které odpovídá zásadám přirozeného práva a evangelijní inspiraci. Proto také encyklika velmi ostře kritizuje teorii třídního boje a požaduje nastolení sociální spravedlnosti a třídní lásky.

**5.5.3.** Nástupce Pia XI. *Pius XII.* (*Eugenio Pacelli, 1876–1958*) věnoval sociální politice rovněž značnou pozornost. Za svého působení na papežském stolci vydal množství encyklik, ve kterých se touto otázkou vždy více méně



zabýval. Papež vystupoval velmi energicky proti východoevropským stalinistickým režimům, oponoval jim a vybízel dělníky na západě, aby opustili tehdy módní socialistické hnutí.

Zásadní zlom v celé politice církve však znamenal pontifikát *Jana XXIII.* (*Angelo Giuseppe Roncalli, 1881–1963*). V encyklice *Mater et Magistra* (Matka a učitelka, 15. 5. 1961) se vypočítávají změny, které proběhly ve světě za 70 let od vydání encykliky *Rerum novarum*. Papež připomíná nejenom úspěchy vědy a techniky, ale i rozvoj sociálního zabezpečení a vzrůstající činnost odborových svazů, jež svou prací zmenšují rozdíly mezi třídami. Zdůrazňuje rostoucí účast občanů na vedení státu a hovoří o stále větších úkolech státu při řízení ekonomiky a řešení sociálních problémů. Sociální encyklika *Jana XXIII.* trvá na tradiční církevní doktríně o „přirozeném právu na soukromé vlastnictví a výrobní prostředky“, zároveň však připouští „zastoupení pracujících na správě středních a velkých podniků a jejich účast na ziscích“.

V další encyklice, vydané krátce před smrtí, *Pacem in terris* (1963) *Jan XXIII.* vyslovil zcela otevřeně touhu veškerého lidstva po míru na zemi. Zdůraznil, že je třeba vytvořit rovnováhu mezi obyvatelstvem, půdou a kapitálem, neboť „je možné, aby kapitál hledal práci a ruce, a ne aby dělníci museli hledat práci. Jen tak se poskytne většímu počtu lidí konkrétní možnost vytvořit si slušnou majetkovou základnu pro sebe a pro své rodiny doma“. Se stejnými myšlenkami, ještě podrobněji rozvedenými, pak vystoupil na II. vatikánském koncilu, který znamenal nejen počátek celkového zvratu vatikánské politiky, ale byl v pravdě obrozením pro celou církev.

**5.5.4. Pavel VI.** (*Giovanni Battista Montini, 1897–1971*), jenž byl zvolen papežem po smrti *Jana XXIII.*, se zabýval sociální politikou církve v encyklice *Populorum progressio* (Rozvoj národů, 1967). Bez ohledu na to, že se tato encyklika podle vžitě tradice odvolává na předešlé sociální dokumenty papežů a opakuje jejich základní teze, obsahuje i řadu zcela nových formulací. Tak např. již na samém začátku se konstatuje, že v současné době „dostala sociální otázka globální rozměry“. Z neutěšených pracovních a životních

podmínek, které jsou nedůstojné lidské osobnosti, vidí církev východisko v zespolečenštění výrobních prostředků, protože „soukromé vlastnictví není nijak a pro nikoho bezpodmínečným a absolutním právem“. Nikdo také nemá žádný důvod přebírat do svého výlučného užívání to, co převyšuje jeho potřeby, když druzí zároveň trpí nedostatkem. V důsledku toho „obecné blaho někdy vyžaduje vyvlastnění“.

**5.5.5.** Papež *Jan Pavel II.* (*Karol Wojtyła, 1920–2005*) věnoval sociální otázce a sociální politice církve několik samostatných encyklik. Jsou to mj. *Laborem exercens* (O lidské práci, 1981), *Sollicitudo Rei Socialis* (Sociální péče církve, 1987) a *Centessimus Annus* (Sté výročí, 1991).

Encyklika *Laborem exercens* pojednává o lidské a křesťanské hodnotě práce ve vztahu k hospodářsko-sociálním problémům současného světa. Věnuje se právům pracujících a jejich sdružování, otázce třídního boje, smírnému překonávání konfliktů apod. Naproti tomu encyklika *Sollicitudo Rei Socialis* vydaná k dvacátému výročí encykliky *Populorum progressio* se vyjadřuje zejména k vývoji a zhoršení poměrů Třetího světa a sociálními otázkám s tím spojeným. Zdůrazňuje hodnotu a obsah sociální nauky církve, z níž je možno vytěžit orientaci a podněty k uskutečnění solidarity mezi národy v celosvětovém měřítku.

Encyklika *Centessimus Annus* podrobně rozebírá vývoj sociálního učení a sociální politiky církve za sto let, které uplynuly od vydání encykliky *Rerum novarum*. Toto období hodnotí z kritického pohledu a podtrhuje vše pozitivní co z encykliky *Rerum novarum* neztratilo platnost. Papež věnuje pozornost i „žhavým otázkám“ současnosti a analyzuje zejména události roku 1989 ve východní Evropě. Zajímavý je zcela nový pohled církve na „třídní boj“. Jestliže encyklika *Rerum novarum* popírala nebo její vykladatelé kritizovali nesmiřitelně teorii třídního zápasu, Jan Pavel II. vysvětlil, že jeho předchůdce Lev XIII. zdaleka neměl v úmyslu odsuzovat každou formu sociálních konfliktů. Církev si je velmi dobře vědoma, že v historii se nevyhnutelně objevují zájmové konflikty mezi sociálními skupinami. Připomíná, že encyklika *Laborem exercens* výslovně uznala kladnou úlohu sociálního kon-

fliktu a pohlíží na něj jako na boj za „sociální spravedlnost“. Stejně i v encyklice *Quadragesimo anno* se konstatuje: „Zdrží-li se třídní boj násilných akcí a vzájemné nenávisti, změní se postupně v řádnou diskusi, založenou na hledání spravedlnosti“. Z uvedeného je patrné, že církev odmítá třídní boj v marxistickém slova smyslu s tím, že má stejné kořeny jako militarismus nebo ateismus, ze kterého vzniká přezírání lidské osoby. Z křesťanského pohledu na osobu naopak nutně vyplývá správný pohled na společnost. Podle sociálního učení církve se společenská povaha člověka nevyčerpává ve státě, nýbrž se uplatňuje v různých meziskupinách, rodinou počínaje až po hospodářské, sociální, politické a kulturní skupiny, které mají svůj původ v lidské povaze, a proto mají – vždy v rámci obecného blaha – i svou vlastní samostatnost. Všestranný rozvoj člověka v práci není přitom v rozporu s požadavky vyšší produktivity práce a vyššího výtěžku z práce. Na podnik nelze pohlížet jako na výlučně kapitálovou společnost. Je to zároveň společenství lidí, k němuž jako partneři přispívají jak ti, kteří přinášejí kapitál potřebný pro jeho činnost, tak i ti, kteří se na ní spolupodílejí svou prací.

**5.5.6.** Papež *Benedikt XVI.* (Josef Ratzinger, nar. 1927) vyjádřil své názory na sociální oblast již dříve v knize *Salz der Erde* vydané v roce 1996 ve Stuttgartu. Současnou dobu charakterizuje rozpad dosavadní existence křesťanské společnosti a odklon společnosti od křesťanství vůbec. Náboženství se přesouvá do subjektivní oblasti. Pro místo církve v moderní společnosti je proto velmi důležité, aby byla chápána jako samosprávné těleso, které nabízí služby zejména v sociální oblasti, a tím nabízela celému lidskému společenství to, co toto společenství nemůže mít z vlastního rozhodnutí. Tyto myšlenky se znovu objevují v papežových encyklikách, zejména v encyklice *Deus Caritas est* z 25. ledna 2006. Zejména rozvíjí téma „přátelství s Bohem“, jež se projevuje v lidském konání solidaritou a skutky lásky k bližnímu.<sup>20)</sup> Současný papež František od svého zvolení důraz na sociální oblast a roli církve ještě více zdůrazňuje.

**5.5.7.** Je nepochybné, že církev, která spojuje ve své činnosti duchovní poslání s charitativní péčí o potřebné a s hájením oprávněných zájmů pracujícího člověka, je subjektem, aktérem sociální politiky. Církev vnímáme jako for-

mální institucionalizované společenství lidí věřících v učení svého zakladatele – Ježíše Krista. Církev je uspořádána hierarchicky, její jednotliví členové mají své sociální role, jim přidělené (nebo zvolené) a všemi uvnitř i navenek respektované. Ve všech formalizovaných sociálních strukturách existují normy, podle kterých se účastníci chovají, existuje také kontrola se sankcemi za porušení norem a pravidel. V církvi je takovou normou kanonické – církevní právo. Všechny uvedené skutečnosti odpovídají a naplňují starou zásadu přirozeného práva *ubi societas, ibi ius* (kde je společnost, tam je právo). Církev je bezesporu formálním sociálním systémem. Má svůj cíl, pro který vznikla. Vedle čistě náboženského, duchovního cíle je to po staletí soustavné a vědomé úsilí o zlepšení sociálního postavení člověka. Toto úsilí se projevuje navenek jako *praktická, konkrétní sociálně politická činnost církve, uskutečňovaná na základě její sociální nauky*. A tato definice je také odpovědí na otázku, zda má církev svou sociální politiku nebo „jenom“ sociální učení.

## 6. Sociální stát

**6.1.** Historická a teoretická východiska. **6.2.** Definice sociálního státu. **6.3.** Etapy vývoje a typologie sociálního státu. **6.4.** Krize paradigmat sociálního státu.

### 6.1. Historická a teoretická východiska

**6.1.1.1.** Filozofický základ teoriím o sociálním státu položili utopisté a socialisté 19. století. S jeho prvky, sociální péčí, se můžeme setkat koncem 19. století v Anglii, kde po nepokojích nezaměstnaných v letech 1886 a 1894–1898 začaly vlády formulovat programy veřejné pomoci a podpory jako nedílnou součást státní správy. V uvedeném období začínají být sociální instituce a sociální politika vůbec vnímány jako integrální součást společenského uspořádání. Nenastupují až tehdy, když ostatní nástroje selžou, ale pomáhají tradičním institucím, aby neselhaly. Tyto faktory vytvářejí předpoklady ke zrodu institucionálního (systémového) pojetí sociální politiky, a tím i ke zrodu sociálního státu.

**6.1.1.2.** Podobně jako pojem sociální politika činí určité obtíže definovat i pojem sociální stát. Historicky je třeba rozlišovat mezi jeho nesmírně volným používáním dříve a mezi jeho smyslem dnes. Např. Marx píše o sociálním státu ve Francii po únorové revoluci v roce 1848, kdy republikánská vláda zrealizovala pod vedením Louise Blanca řadu sociálních opatření. Rovněž němečtí teoretikové argumentují sociálním státem v souvislosti s Bismarckovým sociálním zákonodárstvím. Sozialstaat, později Marktwirtschaft dostal po roce 1948 díky tvůrcům německého hospodářského zázraku Mülleru-Armackovi a Ludwigu Erhardtovi podobu tzv. soziale Marktwirtschaft – sociálnětržního hospodářství. Vedoucí zásadou tohoto modelu bylo zavést konkurenci a volný trh všude tam, kde je to možné, a instituce sociálního státu tam, kde je to nezbytné.<sup>21)</sup>

**6.1.2.** Současný sociální stát má své kořeny v sociálních reformách ve Velké Británii počátkem 20. století, které byly uskutečňovány liberální vládou ministerského předsedy *Lloyd George* (1863–1945). Jeden z nejvýznamnějších představitelů liberální strany byl v letech 1905–1908 ministrem obchodu, 1908–1915 ministrem financí a v letech 1916–1922 ministerským předsedou. V roce 1921 prosadil mj. dominiální statut Irska, a otevřel tak cestu k irské samostatnosti. Z hlediska sociální politiky se stal hlavním přínosem tohoto filozofa liberalismu tzv. lidový rozpočet – *People’s Budget*, přijatý v roce 1909. Spočíval na silné redistribuci a odrážely se v něm nové názory na sociální politiku, které se začaly prosazovat počátkem století.

Lidovému rozpočtu předcházela nebo na něj navazovala celá řada legislativních opatření, jako např. zákon o vzdělání z roku 1906, zákony o starobním důchodu a o dětech z roku 1908 a nakonec zákon o národním pojištění z roku 1911. Tyto předpisy tvoří legislativní základ budoucího britského sociálního státu, který se nevyvíjí revolučním způsobem „zdola“, ale zcela vědomě „shora“ na podkladě historicky specifických podmínek.

V období přípravy uvedených legislativních opatření se poprvé setkáváme s později velmi uznávaným anglickým ekonomem lordem *Williamem Henry Beveridge* (1879–1963). Zejména před druhou světovou válkou a během

ní rozvinul myšlenky jiného slavného britského národohospodáře *Johna Maynarda Keynesa* (viz kap. 3.) ve vztahu k otázkám nezaměstnanosti a jejímu odstraňování. Jako ředitel London School of Economic and Political Science se již v roce 1911 podílel na přípravě národního pojišťovacího zákona. Ve 20. a 30. letech nacházíme Beveridge při přípravě zákonů bytového a o zdraví. Hlavním Beveridgeovým zájmem i v tomto období však byla nezaměstnanost a její důsledky.

**6.1.3.** V roce 1941 byl Beveridge postaven do čela Royal Comission a zpracoval zprávu k situaci v sociální oblasti ve Velké Británii (Report on Social Insurance and Allied Services). Zpráva byla publikována v roce 1942 a okamžitě se stala bestsellerem. A právě zde Beveridge poprvé použil termín *welfare state* – sociální stát. Pojem brzy zobecněl a byl spojován se systémem sociálních podpor, který Churchillova vláda slibovala realizovat po skončení války. Samotný pojem *welfare state* však nevytvořil Beveridge, ale použil slovní hříčku vyřčenou v kázání londýnským arcibiskupem v roce 1941. (Kontrast mezi Velkou Británií orientovanou na blahobyt – *welfare state* a Hitlerovým Německem zaměřeným na válku – *warfare state*).

Podle Beveridge každá rozumná vláda zajistí pro své občany rodinné přídatky, zdravotní péči a plnou zaměstnanost. Beveridge trval na tom, že poválečná společnost „humánního kapitalismu“ by měla zaručit základní životní standard všem. Chudobu považoval za zlo, které je možno v moderní konzumní společnosti zlikvidovat. Kromě nového přístupu k sociální politice navrhoval Beveridge ještě dva další principy, a to sociální zabezpečení, které je zaměřeno na potlačení „pěti gigantů ohrožujících stabilitu moderní společnosti“ (hladu, nemoci, nevzdělanosti, bídy a zahálčivosti) a dále kombinaci státní a individuální odpovědnosti.

Návrhy Beveridgeovy komise byly oficiálně přijaty poválečným britským koaličním kabinetem. Po roce 1945, kdy vládne labouristická strana, se stávají hlavním nástrojem budování britského *welfare state*. Kompletní infrastruktura sociálního státu ve Velké Británii byla uskutečněna rokem 1948 a předcházelo jí přijetí zákona o zaměstnanecké politice v roce 1944, zákona

o vzdělání v témže roce (základní vzdělání do 15 let zdarma), zákona o národním pojištění v roce 1946 (princip rovné dávky za rovný příspěvek), zákona o národním zdravotnictví rovněž v roce 1946 (hlavní zdravotní služby jsou přístupny všem a zdarma) a konečně v roce 1949 potom bytový zákon (přístup místní správy ke zdrojům pro výstavbu dostatečného počtu státních bytových jednotek, a tím i zkvalitnit dosavadní bytové prostředí).

**6.1.4.** Pokud se týká českého ekvivalentu welfare state, jeho nalezení je značně obtížné. V období reálného socialismu byl za něj považován socialistický stát. V současnosti se český jazykový ekvivalent vytváří pro potřeby nejrůznějších překladů. Můžeme se setkat s pojmy stát sociálního zabezpečení, stát blahobytu apod. Nejčastěji užívaným českým ekvivalentem je termín sociální stát, i když někteří autoři používají termíny jiné jako např. Potůček – stát veřejných sociálních služeb. Další však jako např. Večerník, Večeřa či Pinc dávají přednost výrazu sociální stát. K tomuto termínu se kloníme i my.

## **6.2. Definice sociálního státu**

**6.2.1.** Vymezit pojem sociální stát je velmi obtížné, neboť existuje v řadě modifikací, v rozdílných ekonomických nebo sociálních podmínkách a v různých zemích. Navíc se při jeho vymezování střetávají i odlišné výchozí názorové a myšlenkové přístupy autorů a rozdílná realita společenského života, z níž vycházejí při posuzování situace vlastního nebo ostatních států. Pojem sociální stát nelze vztáhnout na totalitní, autoritativní režimy. Zdůrazňuje se totiž, že existují určité základní předpoklady sociálního státu, které zaručují prvotnost jedince před státem, což u autoritativních států chybí. Lze za ně považovat: *liberální hospodářství, pluralitní demokracii, minimální decentralizaci státní moci a správy.*

Když se za pomoci uvedených předpokladů pokusíme definovat sociální stát pro naši potřebu, vidíme, že za něj můžeme považovat stát, jehož demokraticky organizovaná moc prostřednictvím sociální legislativy a státní správy zabezpečuje, aby všichni občané měli přístup k veřejnému školství,

aby jim byla dostupná odpovídající zdravotní péče a aby měli zajištěný nezbytný příjem na úrovni životního minima.

I když takto formulovaná definice je bezesporu zkratkovitá, přesto obsahuje společná paradigmatata sociálního státu, jako je *potlačování nouze, prevence a pomoc v nemoci, překonávání nevědomosti, omezování zanedbanosti a minimalizace nečinnosti*.

**6.2.2.** Jak patrně z uvedených předpokladů sociálního státu opírá se jeho koncepce zásadně o liberální myšlenky. Přitom je třeba nezapomínat, že současný liberalismus má svůj základ ve značně širokém ideovém fondu, který však zdaleka není jednotný. Pro nás jsou důležité tři následující větve liberálního myšlení:

- a) *krajní, extrémní liberalismus, tzv. libertarianismus*. Jde o směr, který je namířen proti všemu, co by mohlo omezovat autonomii a svobodu jedince, jenž je v zásadě sám odpovědný za svůj osud. Mezi jeho zastánce patří např. *F. A. von Hayek, J. M. Buchanan, R. Nozick* (představitelé hnutí tzv. nové pravice). Libertarianismus směřuje až k jakési formě anarchismu, kdy odmítá nejen sociální spravedlnost a pojem sociálního státu, ale dokonce i pojem sociální společnost. U nás např. někteří politici hovoří nikoli o „občanské společnosti“, ale o „společnosti svobodných občanů“.
- b) *umírněný liberalismus*. Jeho představitel *John Stuart Mill* žil v letech 1806–1873. Tento pozitivistický filozof a ekonom se snažil smířovat sociální rozpory cestou reformem. Učil, že individuální spravedlnost nelze zajistit bez jisté míry společenských vazeb. Mill počítal se zásahy státu v nezbytných případech, avšak za předpokladu, že nebudou omezovat suverenitu občana.
- c) *konsenzualistický liberalismus*. Základem je dobrovolné podřízení jedince státu s tím, že stát ho bude ochraňovat a redukovat jeho sociální nejistotu. Nejde tedy pouze o suverenitu svobodných občanů, ale také o stabilitu a rovnováhu společenského systému. Výsledkem je určitý konsenzus občanů a státu – tzv. „sociální občanství“. Projevuje se v několika možných variantách. Např. *společenská smlouva* – její teoretikové v 17. století *T. Hobbes* a v 18. století *J. J. Rousseau* hovoří o „státu ochránci“. Rovněž tak *solidarismus*, jehož představiteli jsou *A. Comte* a *E. Durkheim*.



Z uvedeného vyplývá, že ne každý teoretik liberalismu má totožný postoj k sociálnímu státu. Krajní, extrémní liberalismus vede dokonce k jeho odmítání (např. M. Thatcherová). Vcelku lze souhlasit s umírněným liberalismem, ale je zapotřebí pevně stanovit limity, které by vyloučily omezení svobody občana. Jak tyto limity vést je stále předmětem politických i odborných diskusí. Z praktického hlediska se jeví jako nejrealnější konsenzualistický liberalismus.

**6.2.3.** Státy, které postupně vytvářely sociální stát, přistupovaly povětšinou k jeho budování současně *shora* – z iniciativy a aktivity státu, a *zdola* – na základě nejrůznějších aktivit občanů, společenských zájmových skupin nebo organizací apod. Ve státech s převládající totalitní formou vlády, např. v zemích tzv. reálného socialismu se sociální politika formovala výlučně *shora* za pomoci uměle vytvářených „sociálních jistot“ garantovaných státem. (Stát např. současně určoval jaké mají mít lidé potřeby a jak je mohou nebo nemohou uspokojovat.) Takto realizovaná sociální politika sice přispívá ke snižování sociálních nerovností ve společnosti, ale nucená rovnost vede k hluboké sociální nivelizaci, kdy se většina občanů pohybuje na úrovni existenčního, resp. sociálního minima. Z tohoto důvodu liberální kritici obvykle upozorňovali na možné negativní důsledky plošného uplatňování principů sociálního státu. Podle nich sociální stát nejenže ožebračuje střední třídy a podkopává pracovitost a osobní iniciativu jedince, kterého zbavuje odvahy k dobročinnosti, ale podporuje u svých občanů zahálku a marnotratnost. Kromě toho, tím že v důsledku sociální nivelizace sociální stát ohrožuje vlastnická práva a svobodu občana, nebezpečně zvyšuje svoji moc.

### **6.3. Etapy vývoje a typologie sociálního státu**

**6.3.1.** Historická geneze, podmínky a okolnosti vzniku a vývoje sociálního státu patří mezi jeho teoretiky k nejdiskutovanějším. My se pro naši potřebu budeme držet Večeřova (1993) dělení vývoje sociálního státu do šesti základních etap:

1. *etapa* – ohraničenou 80. léty minulého století a rokem 1930 je podle Večeří možno charakterizovat jako *období experimentálních počátků*. Během této etapy vznikají systémy pojištění na základě dobrovolnosti s postupným přechodem na obligatorní bázi. V Německu a Rakousku je přijímána základní legislativní úprava sociálního zákonodárství, na kterou po roce 1918 navazují v případě habsburské monarchie nástupnické státy. Ve Velké Británii liberální vláda iniciuje přijetí nejrůznějších zákonů, které se zde stávají předpokladem pro vznik sociálního státu.

2. *etapa* – *období konsolidace* zahrnující celosvětovou hospodářskou krizi a druhou světovou válku, spadá do let 1930–1945. Vzniká řada sociálně politických opatření, reagujících na negativní dopady krize a válečné doby. Dochází k unifikaci sociálního zabezpečení a integraci sociálních výdajů. V duchu Beveridgeovy zprávy z roku 1942 je připraven Churchillovou vládou legislativní program, slibující občanům zásadní změny v sociálně politické oblasti. Beveridgeova zpráva má pozitivní vliv na obdobné poválečné plány exilových vlád řady států okupovaných nacistickým Německem (např. i na vládu ČSR).

3. *etapa* – *období sociální přestavby* je ohraničeno léty 1945–1962. Tuto etapu charakterizuje podle Večeří položení základů moderních sociálních států, tvorba sociální legislativy a vznik základních sociálních institutů. Např. ve Švédsku je zavedeno povinné pojištění s příspěvky odvozenými z výše příjmů a je přijat zákon o sociální pomoci. V Německu nové starobní a invalidní pojištění odstranilo rozdíly mezi dělníky a zaměstnanci apod.

4. *etapa* – *období sociální expanze*. Mezi lety 1962 a 1973, které toto období vymezují, roste blahobyt a sociální zabezpečení občanů. V Německu je přijat zákon o podpoře v zaměstnanosti, ve Švédsku byl uzákoněn 40hodinový pracovní týden a zavedeny příspěvky na bydlení pro rodiny s dětmi. Ve Velké Británii dochází v této době k rozšiřování a konvergenci služeb. Stát podporuje privatizaci bytového fondu a poskytuje příspěvek na bydlení sociálně slabým.

5. *etapa* – *období stagnace*. Zatímco ve většině vyspělých států v letech 1973–1980 pokračuje rozvoj sociálního státu a s tím další růst veřejných sociálních výdajů, které však nejsou ničím podloženy, propuká celosvětová ropná krize. Jejím důsledkem je krize hospodářská a fiskální.

6. etapa – období rekonceptualizace sociálního státu, trvá od roku 1980 do současnosti. V tomto období dochází v důsledku hospodářské a fiskální krize k útlumu dříve přijatých sociálních programů, k jejich celkové redukci. Zpříšňují se podmínky poskytování některých sociálních dávek. Celkově dochází ke krizi sociálního státu.

**6.3.2.** Sociální stát ovšem neexistuje v jedné, standardní a unifikované podobě. Je determinován řadou faktorů, které ve vzájemné interakci profilují jedinečnost každého státu. Za základní lze považovat následující faktory: socioekonomický rozvoj (zejména industrializace a urbanizace), vliv dělnických stran a odborů, vývoj politických institucí a struktur a vliv institucionalizace jednotlivých typů sociálního státu. V současné teorii existují pokusy roztrždit již existující sociální státy do několika typů:

- 1) typologie podle Titmusse (Velká Británie) – viz 6.3.3
- 2) typologie podle Esping-Andersena (švédská) – viz 6.3.4
- 3) typologie podle regionálních zvláštností – viz 6.3.5.

**6.3.3.** *Titmussova typologie sociálního státu*, pocházející od britského autora R. M. Titmusse, poprvé uveřejněna v jeho práci *Social Policy*<sup>22)</sup> zná následující typy sociálního státu:

- a) *reziduální* – stát, který zaručuje jen základní existenční potřeby, zasahuje až tam, kde selhává rodina nebo trh. Pro sociální pomoc je charakteristická její selektivnost. Příkladem tohoto typu jsou USA před nástupem F. D. Roosevelta.
- b) *institucionální* – stát kladoucí důraz na prevenci se snahou zajistit všem hmotné potřeby, optimální vzdělanostní, kulturní a zdravotní úroveň. Příkladem tohoto typu je Velká Británie před nástupem vlády M. Thatcherové.
- c) *institucionálně výkonový* – stát, který uspokojuje sociální potřeby svých občanů podle jejich zásluh a výkonu. Toto dělení, jež bylo Titmussem přidáno dodatečně, je jen těžko představitelné v praxi, např. v oblasti sociálního pojištění.

**6.3.4. Esping-Anderssenova typologie sociálního státu** pocházející od G. Esping-Anderssena a uveřejněná v jeho práci *The Three Worlds of Welfare Capitalism*<sup>23)</sup>, rozlišuje dále uvedené typy sociálního státu:

- a) *liberální* – charakterem je tento sociální stát blízký reziduálnímu typu definovanému Titmusem. Vykazuje poměrně malé univerzalistické přerozdělování, skrovné sociální pojištění. Sociální pomoc je poskytována až na základě testování majetkových poměrů příjemců dávek. Tento typ byl zpočátku charakteristický pro Velkou Británii, protože vycházel ze silných chudinských tradic. Byl převzat skandinávskými státy (Švédskem a Norskem) a Holandskem, i když v uvedených zemích vývoj časem směřoval k bohatšímu – sociálnědemokratickému typu. Dnes se tento typ realizuje v USA, Kanadě, Austrálii a do určité míry i v Dánsku a Švýcarsku.
- b) *korporativistický (konzervativní)* – základním znakem skutečnost, že není ovlivněn „posedlostí trhem“. Korporativistický sociální stát je vždy připraven nahradit mechanismus trhu svým sociálním zabezpečením. Zachovává statusové rozdíly jako např. zvýhodnění státních zaměstnanců. Vliv na sociální politiku tohoto typu má vždy církve prostřednictvím zdůrazňování principu solidarity. Lze říci, že korporativistický typ je realizován v Rakousku, Německu, ve Francii a v Itálii.
- c) *sociálnědemokratický* – rozhodujícím znakem tohoto typu je univerzalistická solidarita ve prospěch zajištění rovnosti potřeb všem občanům. Nespolehá se na působení tržního mechanismu a v praxi dokonce odmítá dualismus trhu a státu v sociální politice. Zajišťuje práci pro všechny své občany a zabezpečuje pro ně všechny sociální věci bez rozdílu. Negativním rysem tohoto typu je naprostí závislost občana v sociální oblasti na státu. Tento typ byl realizován v největší míře ve Švédsku, kde však nastává v poslední době od něho odklon, a v Norsku. Určité rysy nacházíme ve Finsku a Dánsku.

**6.3.5. Typologie podle regionálních zvláštností**, která respektuje specifika velkých regionů způsobujících, že sociální státy neexistují ve standardní podobě. Lze konstatovat, že existují následující regionální typy:

- a) *skandinávský* – jde prakticky o moderní sociální stát sociálnědemokratického typu, realizovaný v severských státech Evropy.

- b) *bismarckovský* – realizuje se ve státech s tradičním sociálním zákonodárstvím jako je např. Německo a Rakousko. V Titmusově typologii celkem odpovídá institucionálnímu sociálnímu státu.
- c) *anglosaský* – vychází z liberální koncepce. Projevuje se všude tam, kde je kladen důraz na tradiční liberální, konzervativní hodnoty rodiny a trhu. V Titmusově typologii odpovídá prakticky reziduálnímu sociálnímu státu.
- d) *latinský* – podobně jako anglosaský typ zdůrazňuje „zbytkovost“, ale v sociální politice se projevují silné tradice katolické sociální péče. Negativním rysem tohoto typu sociálního státu je absence některých sociálních nástrojů. Latinský typ převažuje ve Španělsku, Portugalsku, Řecku a do jisté míry v Itálii a jižní části Francie.

## 6.4. Hledání míry udržitelné solidarity

**6.4.1.** Ve třiceti poválečných letech se téměř všechny vyspělé státy světa staly státy sociálními a jsou jimi prakticky dodnes. Vývoj jejich dynamiky a struktury je determinován vnitřními a vnějšími faktory, které působí s přihlédnutím k historickým zvláštnostem a geografickým podmínkám ve vzájemné interakci a profilují tak jedinečnost každého státu. Od poloviny 70. let minulého století bylo možno pozorovat stagnaci sociálního státu, způsobenou mj. tím, že ve vyspělých západních zemích zmizel konsenzus prakticky všech hlavních politických sil a započalo kvůli stagnující ekonomice rychlé stupňování sociálních výdajů. V dané době se započalo hovořit o *krizi paradigmát sociálního státu*. V řadě zemí se začaly projevovat víceméně pokusy o jeho omezení. Mezi příčiny tohoto stavu můžeme vedle *ekonomických důvodů*, zařadit ještě *ztrátu sociálního konsenzu a efektivnosti sociálního státu a nedostatek veřejných sociálních služeb*.

V současné době je již zřejmé, že vzniklé pochybnosti a na jejich základě provedené sociální reformy nevedly v žádné zemi k eliminaci sociálního státu. Jakkoliv se dlouhé fronty řidičů čekajících na levnější benzin v západní Evropě a zvláště USA v 70. letech minulého století zdály být symbolem konce kapitalistického demokratického sociálního státu, nakonec došlo pouze k dílčím korekcím sociálního státu jako takového. Dokonce lze říci, že to byla právě

koncepce lidských práv a sociálního státu, které více než cokoliv jiného přispěly k rozpadu socialistického světové soustavy a ukončení studené války. Dnes lze konstatovat, že sociální politika se tak stala integrální součástí činnosti státu. Na příkladu Evropy lze vidět, že se dnes jedná o jednu z hlavních funkcí a současně důvod ospravedlnění přetrvávající existence (samostatného) národního státu. Občané západní i střední Evropy 21. století se vzdali se do značné míry odpovědnosti za svou budoucnost a očekávají zvýšenou starost státu, a to včetně nadstátního útvaru jako je Evropská unie, o jejich blaho. Selhává-li pak stát v plnění své paternalistické role, jak lze vidět na soudobém příkladu Řecka, Itálie či Španělska, vnímá to obyvatelstvo jako zradu, která má za následek pokles vnitřní soudržnosti ve společnosti i loajality vůči státu jako takovému. Též v rámci sociální politiky Evropské unie lze vidět jistou snahu zrovnoprávnit sociální cíle a sociální práva s hospodářskými svobodami (naposledy návrh nařízení Monti II. či tzv. Prosazovací směrnice).

Nelze se proto divit, že státy prozatím pokračují v cestě vlastního zadlužování dílčím způsobem korigované omezováním mandatorních sociálních výdajů (v České republice se jedná např. o rušení či snižování určitých dávek a o vylučování neprivilegovaných kategorií cizinců ze systému sociální ochrany).

**6.4.2. Ekonomické důvody** jsou ze všech čtyř příčin nejzřetelnější a nejvíce průkazné. Dvě ropné krize v 70. letech znamenaly vznik vleklé hospodářské recese. Ekonomika zažila období stagflace (stagnace při současné inflaci), což bylo něco do té doby nevídaného. Roční přírůstek hrubého národního produktu činil u většiny vyspělých sociálních států 1–3 % ročně, zatímco sociální výdaje měly tendenci udržovat si svůj meziroční růst až 5 % ročně, při jejich velmi obtížné redukovatelnosti. Dochází k tzv. Holandské nemoci, kdy sociální výdaje vytlačují investiční prostředky a tvoří bariéru ekonomického růstu. Sociální stát se stává velice nákladným, a v důsledku toho zpomaluje hospodářský růst a působí destabilizačně na národní hospodářství.

V roce 2012 máme za sebou tzv. ztracené desetiletí. Období 2001 až 2011, kdy došlo k celosvětovému propadu ekonomiky. V České republice pak zvláště dle klesajících výsledků HDP lze očekávat brzký nástup dalšího období recese.

**6.4.3. Kolísání sociálního konsenzu.** Sociální konsenzus stál u zrodu sociálního státu a spočíval v akceptaci ideálu sociálního občanství, postaveného na zásadě úplné rovnosti občanů při uspokojování sociálních práv a na sociální solidaritě. Tento zdroj legitimitnosti však v průběhu času kolísá. Např. rovnost sociálních dávek byla postupně překonána doplněním těchto dávek o položku vyjadřující vztah k předchozímu výdělků. Pokračování v politice sociální rovnosti je velice nákladné a sociální stát není schopen dlouhodobě tyto náklady nést. To vede k diferenciaci, spočívající ve zvýhodňování určitých vrstev společnosti a vyvolává kritiku údajné „nespravedlivosti“ sociálního státu.

Přes zásadní politické i společenské změny v období posledních 50 let lze konstatovat, že byla jednoznačně prokázána shoda většiny české společnosti na pokračování v sociálním státu. K pravidelnému ověřování přetrvávající minimální shody dochází během celostátních voleb, jejichž pevnou součástí se stala diskuze o změnách parametrů sociálního státu. Míra schopnosti nalézt společný konsenzus na sociálních reformách je ovšem zatím značně limitována jednak nízkou úrovní české politické kultury, jednak malou otevřeností společnosti.

**6.4.4. Malá efektivnost sociálního státu.** Vysoké náklady na sociální stát jsou ve skutečnosti málo efektivní a složitý systém redistribucí činí mechanismus sociálního státu málo průhledným. Sociální stát se neobejde bez početného aparátu, který údajně spotřebuje pro svoji režii až polovinu prostředků vynakládaných na sociální účely. Sociální stát tak ve svém důsledku slouží k vytváření pracovních míst pro střední třídu. Pod vahou těchto, většinou liberálních, argumentů postupně klesá důvěra obyvatelstva v sociální stát a obecně převládá názor, že jenom uplatňování tržních mechanismů může zajistit efektivnost a transparentnost sociální oblasti. Ve specificky českém prostředí je ovšem výrazným limitujícím faktorem korupce politických špiček a nevyzrálost podnikatelského prostředí. Opakující se skandály (naposledy výplata dávek prostřednictvím sKarty) inhibují zásadní reformy v tomto směru, což vede u řady institutů a institucí k upřednostnění přechodných řešení jako řešení trvalých (např. nezavedení nové úpravy státní služby či úrazového pojištění).

**6.4.5. Nedostatek veřejných zdravotních a sociálních služeb.** Nákladnost veřejných zdravotních a sociálních služeb neumožňuje u řady z nich plné krytí poptávky. Ta, zejména při bezplatnosti některých služeb, neúměrně narůstá (převis poptávky). Nedostatek služeb a z toho pramenící častý klientelismus, resp. úplatkářství je zdrojem kritiky občanů. Neexistence stejně levné alternativy pro široké vrstvy obyvatelstva je ovšem rozhodujícím důvodem pro řadu z nich ke smíření s realitou.

**6.4.6. Východisko z problémů sociálního státu** nelze hledat, jak často prozazují někteří liberální a konzervativní kritikové, v substituci sociálního státu trhem a tradičními sociálními institucemi, svépomocí a spoléháním „sama na sebe“, i když ani jejich význam nelze podceňovat. Přestože se sociální stát v řadě svých funkcí a aktivit stal nenahraditelný, „neboť přes všechny výhrady a kritiky představuje dnes základní orientaci a charakteristický rys moderního státu“ (Večeřa, 1993). Trvalé začlenění sociálního státu v představách společnosti ovšem nemůže vést k ignorování vztahu sociálního státu a výkonnosti ekonomiky daného státu. Žádná společnost si nemůže dlouhodobě dovolit žít na dluh. Aktuální podobu sociálního státu je proto nutno přizpůsobit změnám podmínek ekonomického a společenského vývoje. Reforma sociálního státu je skutečným testem míry otevřenosti, demokratičnosti a solidarity každé společnosti.

## 7. Sociální práva

7.1. Historická východiska. 7.2. Ústavně zakotvena subjektivní sociální práva.

### 7.1. Historická východiska

**7.1.1. Sociálním právům** se dostalo na našem území poprvé ústavní úpravy v Ústavě z roku 1948. Ta byla zdůvodněna jejich neopominutelným významem pro skutečné zajištění svobody a demokracie. Zakotvení sociálních práv bylo současně velmi tendenčně a úzce spojováno s ideologií nového režimu.<sup>24)</sup>



Ústava z roku 1960 v podstatě v naznačeném přístupu pokračovala, byť změnám v pojetí sociálních práv nebyla ani v důvodové zprávě, ani ve vystoupení zpravodaje poslance Haruse věnována zvláštní pozornost. Pouze bylo konstatováno: „(sociální – pozn. autora) *práva našich občanů, vycházející ze samé podstaty socialistického zřízení a zabezpečovaná ze společenských zdrojů, jsou výrazným dokladem humanismu naší společnosti.*“<sup>25)</sup>

**7.1.2.** Socialistická Ústava z roku 1960 tak deklarovala v čl. 23 odst. 1, že všichni pracující mají právo na ochranu zdraví a na léčebnou péči, jakož i právo na hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci. Tato práva byla zajištěna péčí státu a společenských organizací o předcházení vzniku nemocí, celou organizací zdravotnictví, sítí léčebných a sociálních zařízení, bezplatnou léčebnou péčí, organizovanou péčí o bezpečnost při práci, nemocenským pojištěním a důchodovým zabezpečením.

**7.1.3.** Po změně společenského a politického zřízení bylo zřejmé, že socialistický přístup k úpravě sociálních práv je dále nejen politicky, ale též finančně neudržitelný. Listina základních práv a svobod, která byla uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., přinesla s účinností od 8. února 1991 novou úpravu sociálních práv. Ústavodárce přetavil chráněné hodnoty do podoby následujících ústavních sociálních práv: právo na svobodnou volbu povolání a právo na práci (čl. 26 a 30), koaliční svoboda (čl. 27), právo na spravedlivou odměnu a uspokojivé pracovní podmínky (čl. 28), právo na zvláštní ochranu (čl. 29), právo na hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci, při ztrátě živitele a dále též právo na pomoc v hmotné nouzi (čl. 30), právo na ochranu zdraví a na zdravotní péči (čl. 31), právo těhotných žen na zvláštní pracovní podmínky a zvláštní péči a dále právo rodiny na pomoc od státu (čl. 32). V důvodové zprávě se výslovně konstatovalo, že ač sociální práva nejsou lidskými právy, mají odlišnou podstatu, jejich ochrana je vybudována na stejných principech jako u práv lidských.<sup>26)</sup>

**7.1.4.** Zůstaneme-li u porovnání sociálních práv zaručených jednotlivými ústavami, pak lze sociální práva rozdělit na práva garantovaná všemi třemi ústavami a práva zajištěná pouze některými ústavami. Ve všech ústavách od roku 1948 bylo na ústavní úrovni upraveno právo na práci (ust. § 26

odst. 1 Ústavy z 1948, čl. 21 Ústavy z 1960 a čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny), právo na spravedlivou odměnu za práci,<sup>27)</sup> právo na ochranu zdraví (ust. § 29 Ústavy z 1948, čl. 23 Ústavy z 1960 a čl. 31 Listiny) a právo na zvláštní úpravu pracovních podmínek (ust. § 26 odst. 2 a 3 Ústavy z 1948, v čl. 26 a 27 Ústavy 1960 a čl. 29 a 32 odst. 2 Listiny). Pouze v Ústavě z roku 1948 a Listině je garantováno právo na zaopatření při nezpůsobilosti k práci (ust. § 29 odst. 1 Ústavy z 1948, čl. 31 Listiny), Ústava z roku 1960 totiž v čl. 21 odst. 2 proklamovala, že právo na práci a na odměnu za ni je zajištěno celou socialistickou hospodářskou soustavou, která nezná hospodářských krizí ani nezaměstnanosti a zaručuje neustálé zvyšování reálné odměny za práci. Naopak právo na odpočinek, které znala jak Ústava z 1948, tak Ústava z 1960, není explicitně upraveno v Listině, i když jej jistě lze subsumovat pod právo na uspokojivé pracovní podmínky upravené v čl. 28. Právo na stejnou odměnu za stejnou práci znala pouze Ústava z roku 1948.

**7.1.5.** Z uvedeného je zřejmé, že Česká republika zakotvením sociálních práv vytvořila komplexní systém sociální ochrany (bezpečnosti) pro případ v Listině a prováděcím zákonodárství stanovených sociálních událostí (sociálních rizik). Některá z těchto práv se vztahují k právu pracovnímu, některá k právu sociálního zabezpečení a další se týkají obou těchto a současně též jiných právních odvětví. Přestože Listina upravuje sociální práva, současně u drtivé většiny z nich odmítá poskytnout ústavní garanci jejich dodržování vzhledem k obrovským fiskálním dopadům spojeným s přiznáním takovýchto veřejných subjektivních práv. Proto je regulací formou „obyčejných“ zákonů dáována přednost, aby byla zajištěna lepší adaptabilita zákonodárství na možnosti české ekonomiky a měnící se názory společnosti.<sup>28)</sup> V trojstranné kolizi principů sociálního, liberálního a demokratického státu dává Listina přednost principu demokracie jako vlády většiny, mírně korigovaného povinností zachovat minimální standard ústavně zakotvených sociálních práv (nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS ÚS 2/08, bod 56 a sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 103 a 105. Zásahem do minimálního standardu sociálního práva jsou též nevhodnost, nepotřebnost a nepřiměřenost obyčejného zákona kolidujícího s ústavně zaručeným sociálním právem; svévolné omezení, které nesleduje legitimní cíl či ho sleduje nerozumnými prostředky

nebo zaručení sociálního práva diskriminačním způsobem). V tomto kontextu je pak možno sociální práva vnímat spíše jako souhrn ústavních idejí, které ovlivňují tvorbu zákonů a prováděcích právních předpisů, rozhodování soudů i činnost správních orgánů.

## 7.2. Ústavně zakotvena subjektivní sociální práva

**7.2.1. Právo na práci.** Právo na práci je reakcí na tzv. sociální otázku, která se dříve nebo později objevila ve všech průmyslových státech. Jedná se o základní a nejdůležitější sociální právo, kterému přiznávají povahu základní zásady četní autoři.<sup>29)</sup> Právo na práci bylo upraveno v Ústavě z roku 1948 a je upraveno v Listině i dnes v podobě práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací,<sup>30)</sup> neznała jej však Ústava z 1960. Listina upustila od použití pojmu „právo na práci“ s ohledem na probíhající liberalizaci politiky státu a proces přechodu na tržní hospodářství. Původně se připouštěl pouze jediný cíl státu v této oblasti – zabezpečit neúspěšné uchazeče o práci (tj. právo na hmotné zabezpečení). Tato minimalistická neoliberální koncepce, jak se ukázalo, byla však nejen nehospodárná, ale v praxi též nereálná. Jak dovodil výstižně Ústavní soud, právo na svobodnou volbu zaměstnání totiž nevytváří pouze status negativus, tedy prostor autonomie jednotlivce, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat.

**7.2.2.** Podstatou tohoto práva je též do jisté míry i povinnost veřejné moci pozitivně formulovat a stanovit podmínky pro výkon povolání a hospodářských činností, vytváří se tak vlastně samotné předpoklady výkonu takových činností (*status positivus*). Je-li povinností státu zajistit ústavní právo na svobodnou volbu povolání, pak tuto povinnost nemůže stát plnit v ekonomické realitě společnosti spravující se liberálními tržními principy a budované z hlediska hospodářského na volné soutěži soukromých podnikatelů a zaměstnavatelů jinak, než přijetím odpovídajícího zákonodárství regulujícího veřejnoprávními instrumenty také povinnosti soukromého sektoru, které zmíněné právo zajistí co možná rovnou měrou všem.<sup>31)</sup> A právě v této části právo na svobodnou volbu povolání spoluvytváří ve spojení s odst. 3 téhož článku Listiny (s právem na práci) ústavní základ pro státní politiku

zaměstnanosti. Čl. 26 odst. 3 Listiny konkretizuje: „Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.“ Zákon pak může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, stejně jako odchýlnou úpravu pro cizince.

**7.2.3.** Právo na práci má tedy přinejmenším trojí význam – právo na zaměstnání (včetně práva nebyt rušen), právo udržet si zaměstnání a právo být zabezpečen pro případ nezaměstnanosti.<sup>32)</sup> Právo na práci je především přední cíl sociální politiky státu, který ví, že největším bohatstvím země je zdravý a pracující lid. Člověk, který má práci, dokáže zvládnout zajistit sebe i své nejbližší před negativními důsledky řady sociálních událostí. Nepotřebuje tak ani on, ani jeho blízcí sociální dávky či zdravotní a sociální služby, což dále snižuje náklady na státní rozpočet a nehrozí ani vznik sociální pasti, kdy občan ztratí pracovní návyky a rezignuje na zajištění vlastní prací. Prováděcí zákon o zaměstnanosti právo na práci vymezuje jako právo občana a fyzické osoby z jiných preferovaných kategorií obyvatelstva, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovněprávním vztahu, na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených tímto zákonem.

**7.2.4.** *Zákaz nucené práce.* Zákaz nucené práce není považován za typické sociální právo, ale je upraven v čl. 9 Listiny jako jedno z lidských práv a základních svobod. Zákaz nucené práce má nicméně výrazný dopad též do oblasti sociálních práv, spoluvytváří část zásady svobody práce. Dle předmětné úpravy nesmí být nikdo podroben nuceným pracím nebo službám. Zákaz otroctví a nucené práce je dále upraven v následujících pro Českou republiku závazných mezinárodních smlouvách: v čl. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, v čl. 5 Listiny základních práv Evropské unie nebo v Úmluvách MOP č. 29 a 105. Zákaz nucené práce obsahuje svobodu od přimusu do práce, což zásadním způsobem ovlivňuje dovolenost soudu nahradit souhlas zaměstnance s výkonem práce.

**7.2.5. Koaliční svoboda.** Článek 27 Listiny chrání koaliční svobodu, jakož i právo na stávkou. Každý má právo svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů. Činnost odborových organizací a vznik a činnost jiných sdružení na ochranu hospodářských a sociálních zájmů mohou být omezeny zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých. Odborové organizace vznikají nezávisle na státu. Listina výslovně zakazuje omezovat počet odborových organizací. Nepřípustné je také zvýhodňovat některé z odborových organizací v podniku nebo v odvětví na úkor jiných. Zaměstnavatel nesmí bránit zaměstnancům vstoupit do odborové organizace, ani nesmí stavět překážky vzniku samotné odborové organizace. Zakázáno je také diskriminovat zaměstnance z důvodu členství v odborové organizaci a/nebo z důvodů aktivit této organizace (na druhou stranu zaměstnavatel není povinen aktivně podporovat vznik odborové organizace).

**7.2.6. Právo na spravedlivou odměnu a uspokojivé pracovní podmínky.** Právo zaměstnance na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky je chráněno v čl. 28 Listiny, jedná se o významné institucionální garance humanizace práce. S těmito právy souvisí též zákaz nucené práce dle čl. 9 Listiny. Jako normativní zásada je spravedlivé odměňování zaměstnanců zařazeno do nově vytvořeného ustanovení § 1a písm. c) ZP s účinností od 1. ledna 2012. Právo na spravedlivou odměnu je rozvedeno v zákoníku práce do úpravy mzdy, platu a odměny z dohody, ochrany alimentární funkce mzdy (např. úprava minimální mzdy, nejnižší úrovně zaručené mzdy, zákaz truku, splatnost mzdy atd.), zásady za stejnou práci stejná odměna a celé řady dalších institutů. Ujednání o odměně za výkon práce nepatří mezi podstatné náležitosti ani jednoho z pracovněprávních úkonů, které zakládají základní pracovněprávní vztahy. Právo na uspokojivé pracovní podmínky je blíže konkretizováno jednak zásadou ochrany slabšího, jednak zásadou bezpečné a hygienické práce. Zaměstnavatel je povinen především zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců při práci s ohledem na rizika možného ohrožení jejich života a zdraví, která se týkají výkonu práce.

**7.2.7. Právo na zvláštní ochranu.** V souladu s čl. 29 a 32 Listiny mají určité

skupiny obyvatelstva právo na zvláštní ochranu v pracovních vztazích, zvláštní péči, zvýšenou ochranu zdraví při práci, zvláštní pracovní podmínky, pomoc při přípravě k povolání a odpovídající zdravotní podmínky. Jedná se konkrétně o ženy obecně, těhotné ženy zvláště, mladistvé, osoby zdravotně postižené a rodiče. Prováděcí zákonodárství realizuje toto právo na zvláštní ochranu např. zákazem diskriminace, aktivní politikou zaměstnanosti, právem na zvláštní pracovní podmínky, zákazem výpovědi, pracovnělékařskou péčí, dávkami v těhotenství a mateřství, invalidním důchodem, systémem dávek státní sociální podpory a dávkami pro osoby se zdravotním postižením.

**7.2.8. Právo na hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele.** V literatuře bývá čl. 30 Listiny často označován za právní zakotvení „práva na sociální zabezpečení“. Ve skutečnosti představuje z věcného hlediska ústavní základ pouze pro některé subsystemy práva sociálního zabezpečení, jako je zabezpečení v nezaměstnanosti, povinné veřejnoprávní důchodové pojištění a sociální pomoc (péče). Nezaměstnanost je první a nejdůležitější sociální událostí. Státem organizovaný systém zabezpečení (spíše než pojištění) pomáhá uchazečům o zaměstnání neztratit pracovní návyky a co nejdříve nalézt vhodné zaměstnání v České republice i, na žádost, v zahraničí. V rámci důchodového pojištění se distribuují pojištěncům peněžité dávky pro případ stáří, invalidity a smrti živitele. Systém sociální péče představuje pomyslnou záchrannou síť pro osoby s příjmy nedosahujícími společensky uznané hranice (živobyti). Ač Listina omezuje všechna tato práva s výjimkou práva na pomoc v hmotné nouzi na občany České republiky (v souladu s principem, že povinností státu je v prvé řadě se postarat o vlastní občany), prováděcí legislativa je postavena zpravidla na principu pokrytí veškerého ekonomicky výtěžného obyvatelstva.

**7.3.8. Právo na ochranu zdraví.** Článek 31 Listiny upravuje právo na ochranu zdraví. Každý má sice právo na ochranu svého zdraví, nicméně pouze občané mají právo (na základě veřejného zdravotního pojištění) na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Prováděcí úprava váže právo na bezplatnou zdravotní péči na získání trvalého pobytu na území České republiky.

## Č Á S T   D R U H Á

### 8. Sociální politika a jej vývoj na území České republiky

8.1. Sociální politika v období první republiky. 8.1.1. Sociální politika před vznikem Československa. 8.1.2. Hodnotové priority a východiska sociální politiky v období první republiky. 8.1.3. Hlavní oblasti zájmu. 8.2. Sociální politika po roce 1948. 8.2.1. Hlavní rysy vývoje institucí sociální politiky po roce 1948. 8.2.2. Hodnotové priority a ideologická východiska. 8.2.3. Důsledky komunistického režimu v oblasti sociální politiky. 8.3. Sociální politika po roce 1989. 8.3.1. Hlavní rysy institucionálního vývoje. 8.3.2. Základní přístupy k sociální politice po roce 1989 a její priority. 8.3.3. Vybrané legislativní změny po roce 1998. 8.3.4. Sociální politika v letech vlády sociální demokracie (1998–2006). 8.3.5. Sociální politika po roce 2006.

#### 8.1. Sociální politika v období první republiky

8.1.1. *Sociální politika před vznikem Československa.* Téměř až do konce 19. století se sociálně politická činnost zaměřovala na sociálně nejohroženější vrstvy populace. Byla to spíše sociální péče ve vztahu k osobám odkázaným na cizí pomoc. Tato péče byla postavena především na soukromé dobročinnosti a od poloviny 19. století pak upravena chudinskými zákony. Tyto zákony ukládaly obcím, aby zajistily péči těm dospělým i dětem, nebylo-li o ně postaráno jiným způsobem (jinými slovy – neexistoval-li jiný zákonný nárok na potřebné zaopatření). Od 80. let 19. století pak v Rakousku-Uhersku docházelo postupně k rozvoji sociálně politického zákonodárství s cílem zmenšení rizika dopadu závažných sociálních událostí na jedince. Takovými riziky jsou nemoc, mateřství, invalidita, úraz, stáří a nezaměstnanost. Sociální zákonodárství se pochopitelně začalo rozvíjet jako reakce na hospodářský a politický vývoj, jehož společenským jmenovatelem byl vznik velkých sociálních skupin (tříd) populace – především však námezdně pracujících, na které tato rizika dopadala přímo a jejichž zhoršení sociální situace by pak pro společnost jako celek znamenalo ohrožení sociálního konsenzu – radikalizaci těchto vrstev populace.

Za jedny z prvních takovýchto opatření můžeme považovat např. tzv. živnostenskou inspekci (dozor nad dodržováním předpisů o bezpečnosti práce dělníků), úpravu pracovní doby na 11 hodin, zákaz noční práce žen a mládeže do 16 let, podstatné omezení práce dětí apod. Potřeba snižování výše uvedených sociálních rizik vedla k myšlence sociálního pojištění. Myšlenka sociálního pojištění je bezpochyby jedním z nejdůležitějších předělů v historii sociální politiky. Je založena na principu sociální solidarity, tj. na společném sdílení rizik vyplývajících z charakteru práce a z povahy událostí v životě člověka. Tak bylo v Rakousku zavedeno v roce 1887 nejprve úrazové pojištění a v roce 1888 pojištění nemocenské, a to příslušnými zákonnými předpisy. Forma sociálního pojištění bývá v různých státech různá, ale zákonné úpravy v Rakousku byly provedeny pod vlivem německého pojištění Bismarckova.

Význam těchto kroků byl posléze znásoben první světovou válkou a bezprostředně po jejím skončení spolu se vznikem republiky nastala mimořádně příznivá doba pro postupné další sociální reformy.

**8.1.2. Hodnotové priority a východiska sociální politiky v období první republiky.** Základním cílem sociální politiky tohoto období je harmonizace a zlepšení všeobecných sociálních poměrů především ve smyslu zmírňování největších sociálních rozdílů daných majetkovým rozvrstvením společnosti. Podle řady autorů byla tato politika zvyšování sociální ochrany (zejména v oblasti práce) stále větších skupin lidí jedním z významných důvodů uchování demokratického charakteru státu v situaci šířícího se fašismu ve 30. letech. Další významný důsledek této politiky sociálních reforem znamená postupné odlehčení pro oblast veřejného chudinství, protože se zvyšují počty osob zabezpečených jinými než chudinskými zdroji. Velká pozornost je také věnována skupině osob, nesoucích důsledky první světové války – válečným poškozcům. Stát hraje v tomto období poměrně významnou roli, veřejnou chudinskou péčí jsou pověřeny země, okresy a obce, ale je třeba vyzvednout i oblast tzv. dobrovolné sociální péče vykonávané různými nevládními organizacemi (nejznámější byly Československý Červený kříž a Masarykova liga proti tuberkulóze). Je třeba zmínit také charitativní činnost prováděnou církvemi prostřednictvím řady ústavů.



Pozornost je věnována také oblasti bytové politiky, která je chápána jako součást sociálně politických snah a která se zejména po první světové válce musela zaměřovat především na nouzová opatření ve vztahu k nebydlícím. Dochází tedy k opatřením stimulujícím výstavbu bytů i k ochraně nájemníků. Sociální opatření nacházíme i v oblasti středního a vysokého školství, kde prostřednictvím nadací a různých podpůrných spolků je patrna snaha o umožnění studia i nemajetným vrstvám studentů.

V tomto období lze hovořit i o zájmu o rodinu a o chudé rodiny v rámci sociální péče. K rodinnému stavu a početnosti rodiny je přihlíženo v zákoně o sociálním pojištění pro případ nemoci, invalidity a stáří. Zákon zahrnoval i pojištění pro případ mateřství a znamenal bezplatnou pomoc při porodu, finanční pomoc před porodem i po něm a odměnu za kojení. Rodina je předmětem zájmu v oblasti sociální péče a zdravotní péče (např. péče o opuštěné, zanedbané a zdravotně postižené děti, ale i snahy o snížení kojenecké úmrtnosti podmíněné sociálně prostřednictvím osvěty i konkrétní lékařské péče).

Sociální politika je rozvíjena i jako vědecká disciplína a v tomto období vzniká na toto téma řada odborných prací (Bráf, Polák, Štern, Macek, Engliš apod.). Při Ministerstvu sociální péče se sociálním výzkumem zabývá Sociální ústav ČSR, který vydává časopis Sociální revue.

**8.1.3. Hlavní oblasti zájmu.** Jak již bylo řečeno hlavním zájmem sociální politiky státu v tomto období je nutno spatřovat:

1) V rozvoji sociálního zákonodárství upravujícího oblast práce a možných sociálních důsledků plynoucích z pracovních rizik. Výrazem těchto snah bylo přijetí zákona č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, prováděm příslušnými pojišťovnami na základě pojišťovacího principu. Toto pojištění se týkalo především dělníků v soukromém sektoru. Horníci, státní zaměstnanci, samostatně hospodařící byli pojištěni v rámci samostatných předpisů. Pojištění zakládalo nárok na nemocenské a různé formy důchodů (starobní, sirotčí, vdovský), pohřebné a další dávky, které braly v úvahu rodinný stav a početnost rodiny. Byla rovněž uzákoněna osmihodinová pracovní doba.

2) V péči o osoby odkázané na veřejnou pomoc, zejména v péči o válečné poškozence. Péče o válečné poškozence byla samostatně upravena zákony bezprostředně po skončení první světové války v roce 1919 a 1920 (úprava rent).

Podle míry zdravotního poškození zákon zakládal nárok na rentu rovněž pro rodinné příslušníky poškozeného. Kromě renty existoval nárok na péči léčebnou, na výcvik a školení s cílem alespoň částečné obnovy pracovní síly.

3) V péči o nezaměstnané. Nezaměstnanost byla, vedle krize v oblasti bydlení a vedle zajištění válečných poškozenců, jedním z nejzávažnějších sociálních problémů. Proto podpory v nezaměstnanosti byly předmětem právní úpravy již v roce 1918 a několikrát pak byly novelizovány až do roku 1925, kdy vstoupil v účinnost tzv. gentský systém. Příčinnou úprav byly nestabilizované hospodářské poměry po první světové válce. Jedna z nejvyšších nezaměstnaností byla u nás v roce 1923, situace se pak do konce 20. let stabilizovala, ale v roce 1930 opět následovala hospodářská krize. Podpory v nezaměstnanosti byly nejprve vypláceny ze státního rozpočtu, tento stav však byl pro stát příliš velkou zátěží. Gentský systém byl založen na dobrovolném (nikoli povinném) pojištění a spočíval na principu pojištění dělníků u odborových organizací proti riziku nezaměstnanosti a stát pak k této částce přidával určitý příspěvek. Tento příspěvek pak v době hospodářské krize ve 30. letech činil trojnásobek, v některých případech i čtyřnásobek částky vyplácené odbory. Velkou nevýhodou gentského systému však bylo, že podporu dostávali pouze odborově organizovaní a že většina nezaměstnaných se nacházela mimo tento systém. Ti dostávali nedostatečně vysoké poukázky na potraviny. Proto odborníci opakovaně navrhovali zavedení povinného pojištění proti nezaměstnanosti, což se již od války nedařilo prosadit.

4) V oblasti sociální péče, kde původní zaměření bylo velice široké a jeho základním rysem pouze subsidiární, podpůrná role, tedy jakási nejspodnější ochranná síť pro všechny ty, kteří se pro dávky nekvalifikovali jiným způsobem. Tento široký záběr péče se vlivem vývoje sociálního zákonodárství postupně zužuje, ale jeho význam pro jisté skupiny lidí přetrvává (a to v oblasti péče podpůrné a ústavní).

Za chudého byl podle domovského zákona považován ten, kdo si nemohl

opatřit vlastními silami potřebnou výživu. K tomu, aby mohl dostat podporu, bylo potřeba splnění tří podmínek:

- žadatel musel mít domovskou příslušnost v některé obci na území státu (chudinský nárok byl částí obsahu domovského práva),
- musel být nezpůsobilý uživit se vlastní prací,
- nesměl mít zákonný nárok na obživu vůči jiným osobám (např. alimenační nároky).

Obsahem chudinské péče bylo jednak určité finanční zaopatření, péče o nemocné, úhrada nákladů na pohřeb, jednak péče o mládež, zejména o výživu a výchovu dětí. Péči vykonávaly obce a ty také rozhodovaly o její konkrétní podobě. Taková péče mohla zahrnovat provozování ústavů pro staré osoby (chudobince, chorobince, starobince), učňovské domovy, noclehárny pro osoby bez přístřeší. Poskytovaly příspěvky na výchovu dětí (rodičům i pěstounům), svěřovaly děti do pěstounských rodin, zřizovaly ústavy pro děti tělesně nebo smyslově postižené, sirotčince, jesle, opatrovny, mateřské školy či mohly vysílat chudé děti do zotavoven. Úroveň této péče závisela na schopnostech jednotlivých obcí a pochopitelně na finančních zdrojích. Úkoly, které přesahovaly možnosti obcí, byly garantovány okresy, případně zeměmi. Financování bylo prováděno z více zdrojů: obecních, okresních, zemských, státních a soukromých. Stát také dohlížel na účelnou organizaci a využívání těchto zdrojů.

S postupem času sociální péče pomalu směřovala od původně spíše následného řešení problémů k prevenci, k předcházení sociálním problémům.

5) V oblasti dobrovolné sociální péče, prováděné nestátními subjekty (různými soukromými spolky, nadacemi a charitativními činnostmi a institucemi provozovanými jednotlivými církvemi). Tato oblast měla vhodně doplňovat veřejnou sociální péči a spolupracovat s orgány provozujícími veřejnou péči. Týkala se zejména péče o mládež.

Sociální politiku našeho státu v období první republiky lze charakterizovat jako odpovídající danému období svého rozvoje, sociální ochrana obyvatelstva byla srovnatelná s úpravami v ostatní Evropě. Subjektem, angažujícím se v této oblasti byl stát, ale velký význam v něm sehrály jednotlivé země, okresy a obce. Významná role připadala oblasti péče dobrovolné, založené na principech humanity a dobročinnosti. Byly založeny

všechny základní významné instituce a opomíjena nebyla ani oblast vědeckého sledování sociální problematiky jako základního podkladu pro další rozhodování v oblasti sociálně politického zákonodárství.

## 8.2. Sociální politika po roce 1948

Převzetím moci komunisty v roce 1948 se datuje více než čtyřicetileté období budování socialismu, jehož důsledky neseme nejen v oblasti sociální politiky dodnes. Jestliže období po druhé světové válce znamenalo pro ostatní evropské státy jakýsi „zlatý věk sociálního státu“ (Anglie, Francie, Švédsko, Německo), pro země budující socialismus znamenalo postupné přejímání sovětských vzorů a vznik značných deformací v oblasti sociální politiky.

**8.2.1. Hlavní rysy vývoje institucí sociální politiky po roce 1948.** Bezprostředně po roce 1945 byly učiněny některé významné sociálně politické kroky – zrovnoprávnění žen v oblasti mzdové politiky, úprava dovolených a také zavedení univerzálních přídaveků na děti, které se staly od roku 1947 významnou součástí rodinných příjmů. Zároveň také probíhaly práce na dokončení již od války připravovaného zákona o národním pojištění, který měl odstranit dědictví stavovsky diferencovaného sociálního pojištění z poloviny 20. let, budovaného podle bismarckovských principů. Národní pojištění bylo především dílem sociální demokracie a obsahovalo také prvky Beveridgeovy koncepce (koncept rovných příspěvků i dávek). Zákon o národním pojištění (č. 99/1948 Sb.) byl přijat a vstoupil v platnost od října 1948. Došlo zde ke sjednocení pojistných nároků pro jednotlivé skupiny pracujících (dělníci, zaměstnanci), pojištění bylo rozšířeno i na další skupiny populace (občané samostatně hospodařící). Byl zřízen Fond národního pojištění, do kterého přispívali zaměstnanci, zaměstnavatelé a stát. Tento zákon je odborníky hodnocen<sup>33)</sup> jako jeden z posledních demokratických kroků v oblasti sociální politiky našeho státu. Všechny další reformní kroky od počátku 50. let pak postupně znamenaly odbourávání pojistných principů a uvolňování prostoru pro etatizaci veškeré sociální politiky.

Konkrétním příkladem změny rétoriky v oblasti sociální politiky je v roce 1951 zrušení Ministerstva sociální péče a vznik Ministerstva pracovních sil. Oblast sociální péče je postupně předávána do kompetence národních výborů a řízena Státním úřadem důchodového (později sociálního) zabezpečení. I v této oblasti se postupně dostává do dominantní role stát.

Reformou z let 1951–52 bylo zlikvidováno sociální zaopatření státních zaměstnanců, systém byl rozdělen do tří celků (státní léčebně preventivní zdravotní péče – došlo ke znárodnění zdravotnictví, druhý celek tvořilo nemocenské pojištění a třetí důchodové zabezpečení a sociální péče). Rok 1953 znamenal také reformu v oblasti školství.

V roce 1956 proběhla další reforma, která už fakticky znamenala zánik národního pojištění a vznik systému státního sociálního zabezpečení. Některé nové prvky vnesené do systému pak přetrvaly a byly odstraněny až po reformách při transformaci společnosti po roce 1989. Jednalo se např. o zavedení tří pracovních kategorií, což bylo opatření převzaté z praxe v období nouze v Sovětském svazu. Dále byla zavedena vázanost výše dávek na výši výdělku a době zaměstnání. Byl rozšířen okruh oprávněných osob, zvýšen počet i výše některých dávek, byl snížen věk odchodu do důchodu. Všechna tato opatření měla za následek prudký nárůst nákladů na celý systém, pro obyvatelstvo však znamenala zlepšení.

Reforma z roku 1964 pak je hodnocena jako reforma představující především restriktce a zhoršení situace pro obyvatelstvo. Příčinou byla zhoršující se situace v oblasti hospodářství, projevující se stagnací ekonomického růstu. V rámci této reformy došlo ke zdanění důchodů, ke stanovení důchodových stropů a k likvidaci důchodového pojištění.

Vznikl tak jednopilířový, statický systém financovaný ze státního rozpočtu, vyznačující se vysokou mírou neprůhledného přerozdělování. Statickost systému byla dána tím, že neobsahoval mechanismus přizpůsobení dávek změněným životním nákladům. Tento problém se projevil zejména po roce 1961, kdy při stabilní cenové hladině a mírném růstu mezd dochází ke stagnaci sociálních dávek. Tyto problémy se projevovaly zvláště u tzv. starodůchodců a byly příčinou jednorázového zvyšování zvláště zaostávajících dávek. To vše mělo za následek nivelizaci v důchodovém zabezpečení. Mechanismus valorizace však nebyl do systému vbudován ani do konce 80. let.

Po vpádu sovětských vojsk v srpnu 1968 a následných snahách o normalizaci společnosti byly učiněny některé populisticky motivované kroky v oblasti sociální politiky. Byl to např. počátkem 70. let tzv. „soubor opatření“, týkající se zlepšení sociální situace rodin s dětmi (dalším důvodem byla i snaha o zvýšení natality korespondující s extenzivním rozvojem ekonomiky).

Oblast sociálního zabezpečení pak byla reformována v roce 1975, v období normalizace společnosti, když došlo k odstranění důchodového zdanění. Došlo zde i k rozšíření okruhu oprávněných osob k pobírání dávek a služeb sociální péče. Celkový charakter systému však zůstal zachován.

Další drobné kosmetické úpravy systému byly provedeny v roce 1988, kdy v souvislosti s politickou situací byly řešeny problémy relace mezi důchody a mzdami.

V tomto přehledu, který se týká především úprav v oblasti sociálního zabezpečení, je třeba upozornit ještě na některé další významné znaky naší sociální politiky tohoto období.

První z nich se týká oblasti sociální péče a jejího rozvoje. Statickosti systému postupem času způsobovala, že se rozvířaly nůžky mezi životní úrovní občanů v produktivním a poproduktivním věku. Tento problém byl ještě násoben obecným trendem stárnutí populace a zhoršujícími se ukazateli zdravotního stavu populace. Důsledkem byla rostoucí poptávka po dávkách a službách sociální péče. Tato situace se především pochopitelně týkala starých lidí, jako jedné z nejzranitelnějších skupin populace, ale i zdravotně postižených občanů. Protože chudoba nepatřila do oficiálně používaného slovníku, byla konstruována „orientační hranice sociální potřebnosti“, na základě které byly skupinám obyvatel „s omezenou možností spotřeby“ poskytovány buď jednorázové, nebo opakující se dávky sociální péče.

V případě zdravotně postižených občanů pak místo snah o integraci do společnosti náležela ústavní péče či invalidního důchod. Horší situace však byla v oblasti sociálních služeb, především její institucionální složky.

Většina institucí sociální péče (domovy důchodců, ústavy sociální péče), byla umístěna v nevyhovujících budovách, mnohdy pocházejících z 19. století. Nová výstavba těchto institucí byla zcela nedostačující. Dá se říci, že tato oblast byla od 50. do 90. let 20. století poznamenána stagnací a nebyla

schopna reagovat na měnící se potřeby a poptávku. Nabízela neindividualizovanou ústavní péči a vedla k vyloučení těchto osob ze společnosti. Došlo k devalvaci sociální práce a zároveň jejímu nízkému finančnímu hodnocení. Přetrvávající problémy neuspokojených klientů sociální péče v 70. letech vyvolaly nutnost rozšíření spektra jejích služeb.

Tak vznikla terénní sociální péče, zejména pečovatelská služba a později i domy s pečovatelskou službou. Tato oblast se jako jediná od 70. let poměrně progresivně (na rozdíl od jiných oblastí) rozvíjela. Ale stát jako jediný organizátor této oblasti nedokázal diferencující se potřeby uspokojit. Oblast občanských a charitativních iniciativ byla uměle potlačena, a stát tak sám přispíval ke stále většímu rozkladu občanské společnosti a ztrátě pocitu zodpovědnosti a solidarity k slabým a hendikepovaným.

**8.2.2. Hodnotové priority a ideologická východiska.** Komunistická ideologie a postupná implantace všech sovětských deformací se hluboce odrazila v oblasti sociální politiky. Nebyla jimi tedy poznamenána pouze oblast sociálního zabezpečení, ale všechny oblasti života společnosti. Ideologickým cílům sloužila politika zaměstnanosti, politika v oblasti školství, zdravotnictví, přístupu k rodině, kultuře, bydlení atd. Tyto přístupy a jejich důsledky budou předmětem samostatného výkladu v následujících kapitolách.

Socialistická politika v oblasti práce byla založena na plné zaměstnanosti, na státním byrokraticko-centralistickém modelu národního hospodářství i jeho správy. Mzdy i sociální dávky byly přizpůsobeny tomuto modelu a byly přidělovány a přerozdělovány na základě ideologicky chápané sociální spravedlnosti a zásluh. Politika plné zaměstnanosti, která vyhovovala extenzivnímu a centrálně plánovanému hospodářství, vedla k představám o zbytečnosti sociální politiky jako takové. Tento termín se také přestal používat a lidé byli utvrzováni v tom, že sociální problémy jsou vlastní pouze kapitalismu. Sociální politika jako teoretická disciplína se přestala rozvíjet. Systém účelově upřednostňoval fyzickou práci před prací duševní. Došlo k devalvaci tvůrčí práce, jež se musela podřizovat ideologickým bariérám. Došlo k nivelizaci mezd a roztržení vazeb mezi mzdou a výkonem.

Protože jeden příjem nestačil k uživení rodiny, velmi vyhovoval koncept emancipace žen, které hromadně nastupovaly na trh práce, a pomohly tak

saturovat poptávku po pracovních silách. Přídavky na děti se staly neodmyslitelnou součástí rodinných příjmů.

Většina reforem v sociální oblasti byla vedena spíše než snahou o koncepční řešení snahou minimalizovat sociální napětí (reforma v roce 1956 v souvislosti s odhalením kultu Stalinovy osobnosti nebo začátkem 70. let soubor opatření rodinám s dětmi jako populistické opatření kompenzující restriktce při nástupu „normalizace“ společnosti). V systému však byl zabudován rovněž systém sankcí a odměn hodnotící „správnost“ postojů populace: výhody v sociálním zabezpečení jako nástroj kolektivizace venkova, odebrání přídavků na děti v případě neomluvené absence v práci nebo přidělování domovů-penzionů „zasloužilým“ důchodcům, institut osobních důchodů apod. Koneckonců ideologická kritéria rozhodovala i při přijímání na střední a vysoké školy, při přidělování bytů. I ve zdravotnictví byly privilegované instituce pro určité skupiny nomenklaturních kádrů.

Takto chápaný systém sociálních jistot (ke kterému můžeme ještě připočít subvencování cen zboží i služeb) je však ve svém výsledku velice finančně nákladný a působí demotivačně na člověka. Tak se stává pro ekonomiku neúnosným břemenem.

### **8.2.3. Důsledky komunistického režimu v oblasti sociální politiky.**

Důsledky podceňování sociálně politických záležitostí a významu jejich koncepčního řešení pro život společnosti byly poměrně značné a projevují se v podstatě dodnes: jak obtížným navazováním na přerušenu kontinuitu v oblasti sociálně politické teorie a výzkumu, tak v oblasti vědomí lidí. Někteří lidé dodnes vzpomínají na dříve existující sociální jistoty zejména v oblasti práce, o kterou v zásadě nikdo nemohl přijít bez ohledu na pracovní výkon. I v období socialismu docházelo k pokusům znovuobnovit sociálně politickou činnost a upozorňovat na problémy v oblasti sociálního zabezpečení, a to zejména od konce 60. let. Před rokem 1968 byl učiněn pokus o přijetí programu, který by prosadil žádoucí změny. Program se však nikdy nepodařilo prosadit.

V roce 1968 bylo zřízeno Ministerstvo práce a sociálních věcí (v souvislosti s federalizací republiky). Byl založen i Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, jenž se zabýval sociálními výzkumy. Byly zde prováděny výzkumy soci-



álně nejohroženějších skupin populace (staří lidé, rodiny s dětmi), pro které se používal termín „občané s omezenou možností spotřeby“ a kterým náležely dávky sociální péče. Zájem byl i o výzkum problémů romské populace a o problematiku tzv. společensky nepřizpůsobivých občanů. Vznikla i instituce sociálních kurátorů. V 80. letech pak přibyl zájem i o problémy zdravotně postižených občanů. Bylo zpracováno mnoho odborných publikací, které se v rámci možností snažily upozorňovat na existující problémy, ale politický zájem o jejich řešení nebyl. Nebyly ostatně ani peníze na realizaci navrhovaných zlepšení (příkladem může být oblast postpenitenciární péče). Mnohé oblasti sociální péče byly udržovány při životě jedine díky obětavosti některých sociálních pracovníků. Stát se od 70. let více zajímal o sociální politiku prováděnou na úrovni podniků, jejímiž hlavními výdobytky byly podnikové rekreace zaměstnanců, podnikové byty a další záležitosti, které se provozovaly bez ohledu na výsledky hospodaření podniku. Soukromé iniciativy, jež by saturovaly potřeby ohrožených skupin populace, povoleny nebyly. Mnohdy vznikaly neoficiálně (např. sdružení rodičů mentálně postižených dětí).

Pokusme se nyní shrnout negativní dopady období budování socialismu na oblast sociální politiky:

- stát jediným garantem, odstranění všech dalších subjektů z oblasti sociální politiky,
- deformace v systému sociálního zabezpečení (statický, jednopilířový systém s vysokou mírou neprůhledného přerozdělování v rámci státního rozpočtu), přerušení kontinuity v oblasti teorie i výzkumu sociální politiky,
- ideologicky zatížená interpretace sociální spravedlnosti,
- „zásluhovost“ jako ideologická kategorie,
- zkreslené chápání sociálních jistot, pasivita příjemců,
- ztráta pocitu občanské sounáležitosti, atrofie horizontálních vazeb mezi lidmi.

### **8.3. Sociální politika po roce 1989**

**8.3.1. Hlavní rysy institucionálního vývoje.** Po roce 1989 byla zahájena transformace společnosti. Začala pochopitelně změnami politickými, jinými slovy přebudováním totalitního systému v systém demokratický. Další pri-

oritou byla transformace v oblasti ekonomiky, kde šlo o přechod od centrálně plánovaného hospodářství k tržní ekonomice.

Realizace těchto fundamentálních změn se nemohla obejít bez sociálních dopadů na obyvatelstvo zejména v podobě nezaměstnanosti, poklesu reálných příjmů a chudoby nejzranitelnějších skupin populace. Proto bylo od počátku zřejmé, že spolu s ekonomickou transformací, která se snažila odstranit deformace v ekonomice společnosti, musí být realizována též sociální reforma. Cílem sociální reformy měla být jednak kompenzace negativních dopadů společenských změn na individuální životy lidí, ale zejména vytvoření odpovídajícího systému sociálního zabezpečení, který by odstranil deformace z období socialismu a byl založen tak, aby odpovídal běžným evropským standardům a sloužil populaci i v dlouhodobějším horizontu.

Již v roce 1990 byl vytvořen Scénář sociální reformy (4. října 1990), který pojmenovává hlavní problémy dědictví socialismu, jimiž jsou: přezaměstnanost, levná pracovní síla, nivelizace a neodůvodněná diferenciací mezd, nejvyšší zaměstnanost žen v Evropě, negace práva na sdružování a kolektivní vyjednávání, pronatalitní populační politika atd. Bylo zřejmé, že s postupem ekonomické reformy – s procesem privatizace, zahájením restrukturalizace průmyslu, s liberalizací cen, s odstraňováním dotací na ceny služeb, zboží, nájemného, s ukončením politiky subvencování cen – bude třeba průběžně dopady těchto opatření kompenzovat v zájmu zachování sociálního smíru.

Za největší rizika přechodného období byla pokládána inflace a nezaměstnanost. Prvořadými úkoly v oblasti sociální politiky má být:

- vytvoření odpovídajícího institucionálního systému v oblasti zaměstnanosti (aktivní přístup, např. rekvalifikační programy, systém řešící nezaměstnanost),
- vytvoření nástroje k tlumení důsledků inflace pro nejvíce sociálně ohrožené skupiny populace (děti, staří lidé, zdravotně postižení občané). Tímto nástrojem se stala Záchranná sociální síť.

Základními východisky změn v oblasti sociální politiky byly:

- umožnit přechod od centralizované správy k decentralizaci v sociální oblasti,
- umožnit přechod od státního paternalismu k občanské participaci,
- umožnit přechod od státního monopolu k liberalizaci (umožnit vstup dalším subjektům do oblasti sociální politiky tak, aby se stát stal pouze po-

sledním garantem v situaci selhání všech ostatních možností dosažení sociální suverenity občanů).

Záchranná sociální síť byla koncipována tak, aby naplňovala tyto tři základní funkce:

- 1) stimulace k vytváření nových pracovních míst a k urychlení návratu pracovní síly do pracovního procesu,
- 2) vybudování nástrojů pro uchování pracovní síly a jejímu zabezpečení před novým pracovním uplatněním,
- 3) sociální zajištění starých, zdravotně postižených a sociálně ohrožených občanů a také těch, kdo propadli záchranou sociální sítě.

Sociální síť tedy obsahuje garance v oblasti zaměstnanosti (aktivní přístup i zajištění podpor v nezaměstnanosti), garanci minimální mzdy, zabezpečení sociálně slabých sociálními dávkami a službami. Počítá též s minimálním důchodem, ochranou bydlení, garantuje poskytování ústavní sociální péče.

V druhé části dokumentu jsou pak definovány mechanismy valorizace sociálních dávek vzhledem k růstu životních nákladů a mezd. Vždy je však nutno řídit se zásadou, že sociální příjmy nesmí být příliš vysoké, aby nedocházelo ke ztrátě motivace pracovat, tedy ke stavu, kdy by pro určité skupiny lidí bylo výhodnější setrávat na sociálních dávkách. Toto vyladění relací mezi příjmy, životními náklady a sociálními dávkami je však velmi obtížné. Po aplikaci těchto opatření také u nás často docházelo ke zneužívání dávek (příkladem mohou být měkké podmínky při poskytování podpor v nezaměstnanosti apod.).

Základními kritérii pro posuzování výše příjmu se staly zákon č. 463/91 Sb., o životním minimu, a zákon č. 482/91 Sb., o sociální potřebnosti. Životní minimum je definováno jako společensky uznaná minimální hranice příjmů občana, pod kterou nastává stav hmotné nouze. Je to pojem velmi relativní, jeho výši je nutno vztahovat k životní úrovni obvyklé v té které zemi. Výše životního minima se většinou pohybuje někde kolem 50 % mediánu ročních výdělků v populaci.

Za sociálně potřebného byl pak považován ten, jehož příjmy nedosahují životního minima. Pro naplnění kritéria sociální potřebnosti nejsou rozhodující pouze příjmy, je třeba splnění ještě dalších podmínek definovaných v zákoně. I zde jsou úpravy vedeny snahou o co nejrychlejší návrat člověka k soběstačnosti a vlastnímu aktivnímu životu.

Dalším důležitým krokem byly změny zacílené na odstranění nejvýraznějších deformací v systému sociálního zabezpečení. Zásadní transformace starého systému státního sociálního zabezpečení (zejména radikální důchodová reforma) provedena nebyla. Příčinou byla skutečnost, že přechod k třípilířovému modelu v oblasti důchodového pojištění (podle přání světové banky) nebyl v tomto období sociálně ani politicky prosaditelný.

Původní systém důchodového zabezpečení byl založen velice extenzivně, obsahoval poměrně liberální podmínky pro přístup k dávkám, a navíc situace nízké inflace a nízké míry nezaměstnanosti nenutila k provádění razantních sociálně politických kroků. V oblasti sociálního pojištění se očekávala především snaha o odstranění negativních rysů systému zděděných ze socialismu (paternalistický přístup státu, ideologicky zdeformovaná kritéria sociální spravedlnosti – zejména chápání pojmu zásluhovosti, neodůvodněná kritéria pro poskytování nadstandardních dávek, neschopnost reagovat na změnu vnějších podmínek, apod.). V tomto období byly přijaty dva zákony, zákon č. 589/92, kterým se zavádí institut pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, a zákon č. 155/95 o důchodovém pojištění. Tento zákon stanovil základní podobu důchodového systému, úpravu redukčních hranic při výpočtu výše důchodu a ustanovil základní výměru důchodu. Negativem tohoto zákona bylo, jak se ukázalo, že vedl k nivelizaci důchodů, a tudíž dostatečně nezohledňoval zásluhový princip.

Byl vytvořen průběžně financovaný systém, založený na mezigenerační solidaritě, doplněný již v roce 1994 třetím pilířem – důchodovým připojištěním.

Diskutovaným problémem se stal věk odchodu do důchodu, který byl úpravami v období socialismu snížen tak, že patřil k nejnižším v Evropě. V situaci stárnutí populace a zvyšování pravděpodobnosti dožití bylo zvýšení věku pro odchod do důchodu významnou možností, jak zabezpečit solventnost systému a nemuset zvyšovat pojistné. Přesto se tato záležitost stala v polovině devadesátých let politickým kapitálem opozice, která útočí na populistické struny a připomíná lidem socialistické životní jistoty.

V roce 1994 byl přijat zákon o důchodovém připojištění, který v mezinárodním kontextu představuje cosi jako třetí pilíř důchodového pojištění.

Zákon je založen na zdůraznění principu individuální odpovědnosti za životní úroveň v poproduktivním věku a umožňuje formou spojení se státním příspěvkem odkládat část příjmů pro budoucí sociální události v životě člověka.

Oblast zdravotního pojištění byla hned od počátku zásadně transformována do nového systému. Od počátku roku 1992 byla zřízena Všeobecná zdravotní pojišťovna, která v průběhu téhož roku přestala být financována ze státního rozpočtu a začala jako veřejnoprávní instituce sama hospodařit s těmito veřejnými zdroji prostřednictvím systému úhrad za jednotlivé provedené úkony, spotřebovaný materiál a předepsané léky. V průběhu roku 1993 byl do systému umožněn vstup řadě dalších oborových pojišťoven. Nakonec vzniklo 27 pojišťoven. Systém byl bohužel koncipován tak, že stimuloval nabídku i poptávku po zdravotních službách v rozsahu daleko větším, než odpovídalo vybranému pojistnému. Pojišťovny se tak dostaly do platební neschopnosti ve vztahu k poskytovatelům zdravotních služeb (k tomuto stavu přispívaly zvláště nadměrné výdaje na léky), to se pak projevilo zadlužeností nemocnic. Řada veřejnoprávních pojišťoven pak postupně zanikala. Vyladění systému směrem k jeho větší efektivitě je i v současné době předmětem diskuzí a nelze očekávat, že problémy budou odstraněny v krátké době.

Uvedli jsme zde stručnou charakteristiku změn v sociálním pojištění (zahrnujícím důchodové a nemocenské pojištění) a v zavedení systému zdravotního pojištění.

Dále byla v letech 1995–1996 koncipována druhá oblast sociálního zabezpečení – oblast státních podpor rodinám s dětmi. Třetí část – sociální pomoc – na svou novou a moderní podobu čekala až do roku 2006.

Systém státních podpor rodinám s dětmi je balík dávek zacílený především na řešení definovaných sociálních událostí v životě rodiny, ale týká se i občanů, kteří v ní nežijí. Systém sjednocuje a zpřehledňuje dávky, které u nás byly dříve součástí více systémů (nemocenského pojištění – přídavky na děti, porodné, sociální péče – pohřebné apod.) a zavádí i některé nové dávky (sociální příplatek, příspěvek na bydlení).

Systém státních podpor rodinám s dětmi symbolizuje sociální solidaritu bezdětných s rodinami s dětmi a vysokopříjmových domácností s nízkopříj-

movými. Jinými slovy jde o sociální přerozdělování mezi bezdětnými a rodinami s dětmi a zároveň mezi bohatými a chudými. Jsou zde tedy kombinovány prvky horizontální i vertikální redistribuce příjmů. V systému je vše podřízeno realizaci základního principu – trendu k adresnosti při vyplácení dávek. Aplikace tohoto kritéria je velmi důležitá zejména ze dvou důvodů: jednak je nutné, aby se dávky dostaly skutečně potřebným, a jednak je nutno systém koncipovat tak, aby s postupující příjmovou diferenciací společnosti naplnil i kritérium úspornosti.

Dávky jsou vypláceny státem ze státního rozpočtu a jsou vypláceny tak, aby v zájmu sociální spravedlnosti byly realizovány tyto tři principy:

- životní úroveň vychází především z pracovních příjmů,
- redistribuce pouze účelně koriguje sociální diferenciaci a zachovává motivaci ke zvyšování příjmů a bude snižovat závislost na sociálních příjmech,
- bude naplněno hledisko účelnosti a hospodárnosti.

Po velkých politických diskuzích byly vytvořeny dvě skupiny dávek.

- 1) Dávky testované (závislé na výši příjmu): přídavek na dítě, sociální příspěvek, příspěvek na bydlení a příspěvek na dopravu.
- 2) Dávky netestované (poskytují se na žádost bez ohledu na výši příjmu): rodičovský příspěvek, zaopatřovací příspěvek, dávky péstounské péče, porodné a pohřebné.

Základem pro posuzování příjmu občana je životní minimum, které průběžně reaguje na změny v životních nákladech, a v případě oprávněnosti k jednotlivým dávkám jsou rozhodující jeho násobky. Systém je poměrně značně administrativně náročný (což je předmětem kritiky), průběžně probíhá snaha o odstranění některých nedostatků v konstrukci dávek, dochází i k jejich zrušení či převodu do jiných systémů (příspěvek na dopravu, pohřebné). Průběžně je kritizována možnost zneužívání systému některými klienty.

Posledním oddílem sociálního zabezpečení je oblast sociální pomoci. Přestože nový zákon o sociálních službách byl nakonec přijat až v roce 2006, prošla i tato oblast od roku 1989 velkými změnami. Především se týkaly změněné role státu, který se stal od jediného poskytovatele (v období socialismu) posledním garantem pro ty, kteří se nekvalifikovali pro dávky v jiných systémech. Do sociální péče vstoupily od roku 1990 další subjekty

– různé občanské i církevní iniciativy. Vzniklo celé spektrum služeb saturojících různé skupiny populace a jejich potřeby. Pomoc zde mohou najít staří lidé, různě zdravotně postižení dospělí i děti, občané mentálně postižení, rodiny s dětmi, bezdomovci apod. Povinností státu je vytvořit k takovéto činnosti legislativní prostor; její vznik nemůže sám iniciovat nebo nařizovat. To, že u nás došlo v této oblasti navzdory nedokonalé legislativě k takovému rozvoji, svědčí o postupném vytváření občanské společnosti – takové, jaká je v ostatních evropských zemích, kde její vývoj nebyl uměle a násilně přerušen.

Oblast sociální pomoci – sféra dávek a služeb je poskytována při respektování některých nových kritérií, odstraňujících deformace z minulého režimu: rovnoprávnost vztahu mezi klientem a poskytovatelem péče, posuzování situace podle objektivních kritérií ne podle příslušnosti k definované skupině (Romové, společensky nepřizpůsobiví občané). Výsledkem pak by měla být sociální pomoc, která nabízí pomoc adekvátní situaci (je schopna nabídnout větší variabilitu možností), nabízí pomoc co nejbližší klientovi, bez zbytečných byrokratických mezičlánků, je postavena na rehabilitaci významu individuální sociální práce s klientem apod. Ústavní péče by pak měla být pouze krajní možností v nabídkovém spektru.

Popsali jsme zde nejvýznamnější změny v sociální politice našeho státu po roce 1989. Věnovali jsme se zde především popisu institucionálních změn v sociální politice v užším slova smyslu. Základní nosné principy, na kterých je naše sociální politika postavena, jsou však patrné v procesu transformace dalších oblastí sociální politiky – v oblasti rodinné politiky, politiky zaměstnanosti, vzdělání, zdravotnictví i v politice bytové. Těmto oblastem se však podrobněji věnují samostatné kapitoly.

*8.3.2. Základní přístupy k sociální politice po roce 1989 a její priority.*  
V první etapě transformace společnosti šlo v oblasti sociální politiky především o zajištění minimálních sociálních garancí pro všechny ty jedince, na které nejvíce dopadly důsledky ekonomické transformace. Vybudování těchto institutů však bylo jen základem pro další dotváření této oblasti tak, aby se náš stát co nejvíce přiblížil ostatním zemím západní Evropy. Bylo to ostatně i podmínkou našeho začlenění do Evropské unie.

Zrušení monopolu státu v této oblasti, rostoucí váha obcí a nestátních subjektů v sociální politice je dalším pozitivním krokem. Od roku 1990 vstupují do sociální politiky církve a další nestátní subjekty. Důležitá je i změna v myšlení lidí, tedy uvědomění si, že vlastní přičinění a aktivita by měla být rozhodujícím faktorem dosažené životní úrovně. Prosazení koncepčních změn v oblasti důchodového pojištění (zavedení druhého pilíře důchodového pojištění, vyladování míry participace zaměstnance, zaměstnavatele a státu na výši pojistného) či zabudování prvku indexace dávek v závislosti na růstu životních nákladů bude záviset na ekonomickém růstu a pochopitelně také na rozložení politických sil ve společnosti. Rozvoj ekonomiky byl také podmínkou dlouhodobého udržení poměrně nízké míry nezaměstnanosti a prohlubování příjmové diferenciaci.

Rostoucí diferenciaci v oblasti příjmů populace je zase podmínkou pro zefektivnění oblasti státních podpor. Dalším důležitým faktorem pro oblast sociální politiky obcí by bylo dokončení územně správního rozčlenění státu a přijetí nového zákona o sociálních službách. Rostoucí participace obcí a jejich spolupráce s nestátním sektorem by odlehčila státu a zároveň by se posílily vazby mezi poskytovateli a příjemci sociálních služeb. Důležitá je i rehabilitace individuální sociální práce s klienty, protože výzkumy naznačují, že samotné poskytnutí finanční pomoci u celé řady příjemců jejich situaci neřeší. Jde totiž většinou o celý souhrn problémů, které je třeba řešit a finanční nouze je pouze jejich důsledkem.

Významnější roli v oblasti sociálních služeb by měl sehrát i soukromý sektor, nabízející nadstandardní služby na komerčním základě těm, kteří si je přejí a mohou si je dovolit. To však neznamená, že by hledisko komerce a efektivity mělo ovládnout oblast sociálních služeb, pouze rozšířit spektrum možností volby klienta.

Príslušné oblasti české sociální politiky (právo sociálního zabezpečení, vybrané oblasti pracovního práva) je zároveň nutno průběžně harmonizovat s právem Evropské unie. V roce 1999 byla ratifikována Evropská sociální charta Parlamentem ČR. Dále bylo přijato 14 dvoustranných smluv sociálního zabezpečení. V oblasti pracovního práva bylo prosazeno rovné zacházení mezi muži a ženami v jejich právu na zaměstnání i na jejich rovnou možnost participace na výchově dětí zavedením institutu rodičovské dovolené.



**8.3.3. Vybrané legislativní změny po roce 1998.** V průběhu roku 1998 došlo k oddělení důchodového pojištění od státního rozpočtu a byl přijat nový zákon o předčasných starobních důchodech. Dále se podařilo přijmout pravidla pro umožnění pravidelné valorizace důchodů a pravidla pro postupné zvyšování věku odchodu do důchodu na 62–65 let pro osoby narozené po roce 1968. Přitom 65 let by byl věk odchodu do důchodu pro muže a ty ženy, kteří nevychovali žádné dítě. Počítá se i s prodlužováním doby pojištění potřebné pro nárok na důchod a dochází k omezování náhradních dob pojištění (vysokoškolské studium). Návrhy zaměstnavatelského penzijního připojištění se nesetkaly s pochopením a nepodařilo se je přijmout. Mírných úprav se dočkala také oblast nemocenského pojištění. Došlo k určitému zlepšení v relaci mezi mzdou a nemocenským, tato úprava však stále znevýhodňuje zaměstnance s nadprůměrnými příjmy. Tato oblast ještě čeká na důslednější reformu.

Oblast státních podpor pro rodiny s dětmi prochází drobnějšími změnami úprav (rozšíření povolení výdělečné činnosti v pobírání rodičovského příspěvku, zlepšení úpravy porodného, restrikce v podmínkách nároku na zpětné poskytování některých dávek).

Jednou z nejvíce očekávaných změn bude reforma veřejné správy, která se rozeběhne od 1. ledna 2003. Tato reforma se velmi dotkne vyplácení dávek státní podpory i dávek sociální péče.

Reforma oblasti sociální péče je plánovaná již deset let. V této oblasti se v tomto období podařilo přijmout pravidlo pro pravidelnou valorizaci životního minima, které bylo již od roku 1993 konstruováno jako dvousložkové a skládalo se z částky na osobní potřeby a z nákladů na bydlení. Na nová právní pravidla čekala oblast financování nestátních subjektů v rámci sociálních služeb.

**8.3.4. Sociální politika v letech vlády sociální demokracie (1998–2006).** Tyto roky jsou charakteristické obdobím vlády sociální demokracie, která přirozeně ve svých programech deklaruje velký význam sociální politiky státu. To se projevilo ve snaze o právní úpravu celé řady sociálně politických oblastí (oblast zaměstnanosti, rodinná politika, sociální služby, nemocenské pojištění). Velkým tématem byla též příprava České republiky na vstup do

EU, ke kterému došlo v roce 2004. Se vstupem České republiky do Evropské unie je spojena permanentní snaha o uplatňování sociálních práv občanů, na nichž je postavena sociální politika Evropské unie, tj. práva na rovnost, důstojnost a svobodu. Pro oblast sociálního zabezpečení z nich vyplývá koordinace těchto systémů tak, aby garantovaly možnost volného pohybu osob v rámci EU.<sup>34)</sup> Tato koordinace systémů sociálního zabezpečení by měla garantovat rovnost zacházení, uplatňování právního řádu jediného státu, sčítání dob pojištění a zachování získaných nároků (Troster a kol. 2010:68). S tím také souvisí ratifikace Evropského zákoníku sociálního zabezpečení, který vstoupil v platnost v roce 2001.

Po roce 1998 bylo snahou vlády zvýšení významu a váhy tripartity s cílem zlepšení sociálního dialogu. Další změnou, kterou zde zmíníme, je snaha o zavedení správně právního soudnictví, k níž ale došlo až k 1. lednu 2003. Smyslem změn bylo, aby správní rozhodnutí v oblasti důchodového a nemocenského pojištění i v oblasti sociální péče bylo možno soudně přezkoumat, jak to vyžaduje Evropská sociální charta. Tímto krokem došlo k posílení ochrany osob vůči institucionálním postupům ve veřejné sféře.

V oblasti rodinné politiky bylo usnesením vlády č. 343 uloženo Ministerstvu práce a sociálních věcí zmapovat situaci a problémy současných českých rodin a definovat cíle, ke kterým by měla směřovat rodinná politika státu. V roce 2004 byla zpracována národní koncepce rodinné politiky a byl vytvořen dokument Akční plán na podporu rodin 2006–9. Výsledkem těchto snah bylo vytvoření prostoru pro prosazování rodinné politiky v kompetenci Ministerstva práce a sociálních věcí. Důraz v této oblasti byl kladen na zlepšení slučitelnosti práce a péče o rodinu oběma rodiči a na daňovou politiku (společné zdanění, slevy na daních). V tomto období došlo též k zlepšování podmínek při poskytování rodičovské dovolené (novela zákona o státní sociální podpoře v roce 2004). V roce 2006 byl přijat též nový zákon o životním a existenčním minimu, se kterým se porovnávají všechny čisté příjmy osob včetně dávek státní sociální podpory.

V roce 2006 byl konečně přijat nový zákon č.108/2006 Sb., o sociálních službách, jenž znamenal nový základ pro pomoc a finanční kompenzaci handicapu způsobeného zdravotními problémy nebo stářím. Tento zákon vymezoval kromě finanční pomoci (příspěvek na péči) i možnost individualizo-

vaného výběru sociální služby, zamýšlené jako nástroj k sociálnímu začleňování těchto osob.

V roce 2006 byl přijat i zákon č.111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, který definoval oprávněné osoby a vymezil tři základní nástroje pomoci těmto občanům, z nichž stěžejní význam má příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Tento zákon byl spjat s novým vymezením životního a existenčního minima v zákoně č.110/2006 Sb.

V tomto období lze hodnotit pozitivně jak zvýšený zájem o rodinnou politiku, tak i snahu o dokončení a prosazení dlouho připravovaného a kritizovaného zákona o sociálních službách, který se snažil o překonání staré úpravy ještě poplatné minulému politickému režimu. I úprava minimálních standardů byla vedena snahou o modernizaci těchto systémů. Nepodařilo se naopak přijmout zásadnější důchodovou reformu.

**8.3.5. Sociální politika po roce 2006.** V tomto období, převážně spojeném s pravicovými vládami, lze zmínit naše předsednictví v Evropské unii, do kterého se negativně promítlo svržení vlády Mirka Topolánka. Po krátkém období úřednické vlády opět nastupuje koalice pravicových stran v čele s ODS. V letech 2006–7 je hlavním tématem ozdravení a stabilizace veřejných financí (zákon č. 261/2007 Sb.), jsou přijaty daňové zákony. To vše se promítá i do oblasti sociální ochrany. Témata sociální politiky, jež jsou typická pro toto období, je možno charakterizovat jako snahu o snížení finanční zátěže na sociální zabezpečení, snahu o větší efektivitu systému a o pobídky k větší aktivitě jedinců a jejich snaze o sociální suverenitu. Druhým tématem je úsilí o prosazení důchodové reformy, která by již nebyla pouze změnou jednotlivých parametrů systému.

Tato snaha se postupně promítá do různých oblastí sociálního zabezpečení. Jako příklad je možno zmínit systém státní sociální podpory, kde cílem bylo zastavit růst výdajů na tento systém.<sup>35)</sup> Byl zrušen princip automatické valorizace výše dávky v případě přídatku na dítě a porodného, snižuje se počet osob, pobírajících sociální příplatek. Ten je ostatně v roce 2011 zrušen. Porodné přestává být plošnou dávkou a poskytuje se pouze při narození prvního dítěte. Řada změn se týká i oblasti nemocenského pojištění (nárok na nemocenské až od 4. dne, zrušení jeho jednotné sazby a odstup-

ňování podle délky nemoci). Tyto změny jsou konstruovány ve prospěch zefektivnění těchto systémů a jejich dlouhodobé finanční udržitelnosti. Mají minimalizovat zneužívání těchto dávek (např. nemocenské).

Tyto snahy vyústily i v další legislativní změny, které se kumulují kolem let 2010–2012. Zde je na místě zmínit především přípravu důchodové reformy, jejíž provedení bylo avizováno již v programovém prohlášení vlády.

Jak již bylo řečeno, velkým problémem českého důchodového systému byla vysoká míra solidarity, která vedla k neodůvodnitelné nivelizaci důchodů (viz nálezn Ústavního soudu z března 2010). Tato skutečnost vedla k přijetí zákona č. 220/2011, jímž se postupně mění úprava redukčních hranic pro výpočet důchodu.<sup>36)</sup> To je doprovázeno stanovením základní výměry důchodu nikoli již pevnou částkou jako dosud, ale procentní výměrou (9 % průměrné mzdy). Tím dochází k svázání růstu důchodu s růstem mezd. Dalším krokem je pokračování v trendu prodlužování věku odchodu do důchodu tak, aby lidé nestrávili v důchodu více než dvacet let svého života, a jeho rychlejší sjednocení pro muže i ženy. Toto opatření se neshledalo s pozitivním ohlasem veřejnosti. Dalším opatřením před přijetím důchodové reformy je zpřísnění pravidel pro valorizaci důchodů, které by mělo být v platnosti pro rok 2013.

Samotná důchodová reforma počítá s dobrovolným vstupem občanů do 35 let věku do nově vytvořeného druhého důchodového pilíře, do kterého přejdou 3 % z 28 % sazby pojistného, a tito jedinci budou mít za povinnost si k těmto 3 % přidat ještě další 2 % z vlastních příjmů. To znamená, že pojistné pouze do prvního pilíře bude 28 % příjmů, zatímco výše pojistného pro účastníky druhého dobrovolného systému bude 30 % příjmů. O tento rozdíl se zvýší současná sazba zaměstnaneckého pojistného.

Prostředky, které budou postupně nahromaděny v druhém pilíři, budou majetkem jeho účastníka a budou předmětem dědictví. Přesná specifikace penzijních společností a jejich fondů, jakož i jejich podmínky při správě a investování svěřených peněz jsou specifikovány v rámci tohoto zákona..

Výše uvedené změny v současné české sociální politice v zásadě korespondují se změnami v ostatních evropských státech a je třeba je vnímat i v kontextu současné ekonomické, ale i politické krize v Evropské unii.

## **9. Demografické aspekty sociální politiky, trh práce a politika zaměstnanosti**

**9.1.** Význam demografických činitelů. **9.2.** Obyvatelstvo, početnost, struktura a vývoj. **9.3.** Zaměstnanost a její současná východiska. **9.4.** Vývoj právního a institucionálního zabezpečení zaměstnanosti. **9.5.** Trh práce a právní úprava zaměstnanosti. **9.6.** Struktura českého trhu práce.

### **9.1. Význam demografických činitelů**

**9.1.1.** Demografie je věda o obyvatelstvu. Pojem demografie byl zaveden v roce 1855 *Achille Guillardem*. Předmětem demografie jsou konkrétní populace, tj. soubory jedinců určených v čase a prostoru, jejichž základní charakteristikou je jejich početnost. Vedle toho zkoumá demografie strukturu (složení obyvatelstva), a to podle různých znaků nebo charakteristik. Další složkou demografie jsou procesy, které se odehrávají v obyvatelstvu, především proces biologické a společenské reprodukce. Proto demografie studuje procesy rození a umírání, uzavírání a zánik manželství, studuje příčiny smrti a nemocnost obyvatelstva. Tyto procesy se nazývají přirozený pohyb obyvatelstva. Jiné procesy jsou představovány změnami obyvatelstva v prostoru, tj. mechanickým pohybem obyvatelstva. Hlavním představitelem je migrace nebo stěhování obyvatelstva. Konečně rozeznáváme sociálně právní pohyb obyvatelstva, pod nějž zahrnujeme změny v sociálních a právních znacích obyvatelstva. Jsou to např. změny třídní a sociální příslušnosti, změny národnosti, kvalifikace apod. Metodou demografie je především demografická statistika.

**9.1.2.** Rozsah a náplň sociální politiky musí respektovat různé okolnosti, z nichž nejvýznamnější jsou ekonomické možnosti a demografické procesy, které stanovují okruh osob využívajících sociálních výhod. Při rozhodování o každém sociálním opatření je proto nutné předem znát, kolik financí bude na jeho realizaci k dispozici a kolik občanů se na něm bude podílet. Hlavní demografické ukazatele nezastupitelné při tvorbě sociální politiky jsou *obyvatelstvo celkem a v produktivním věku, střední délka života, živě narození,*

*zemřelí a jejich přirozený přírůstek či úbytek, sňatečnost, rozvodovost, kojenecká úmrtnost a potratovost.*

## **9.2. Obyvatelstvo, početnost, struktura a vývoj**

**9.2.1.** Vývoj počtu *obyvatelstva celkem* není pravidelný. Promítají se do něj různé neovlivnitelné okolnosti jako je např. válka, hospodářská krize, napětí ve společnosti apod. Z těchto důvodů vzniklé výkyvy obyvatelstva se však neprojevují jednorázově, ale několikrát se ještě opakují. Narodí-li se v určitém období málo nebo hodně dětí, opakuje se tato situace po 25 letech, kdy se narozené děti stávají rodiči. K vyrovnání jednotlivého výkyvu dochází zpravidla až za čtyři generace. Počet obyvatelstva České republiky stoupl z 8 893 000 v roce 1948 na 10 331 000 v roce 1995, tedy jen o 16,2 %. Na území České republiky nyní sice přechodně dochází ke zvýšení počtu obyvatelstva, tento nárůst je ale z větší části zapříčiněn migrací.<sup>37)</sup> Naopak u původního českého obyvatelstva se přirozený růst zastavil v roce 1994, od roku 1995 jeho počet stále klesá a bude klesat i nadále. Občané z nečlenských států EU představují cca 0,7 % obyvatelstva. Statistické údaje potvrzují neustálý růst počtu cizinců i v době hospodářské recese v letech 2006 až 2009,<sup>38)</sup> což jen potvrzuje změnu statusu České republiky ze země tranzitní na zemi cílovou (k 31. květnu 2010 evidovalo Ředitelství služby cizinecké policie MV ČR celkem 426 749 cizinců, z toho byli 293 524 cizinci z nečlenských států EU). Tak například v roce 2001 bylo na úřadech práce evidováno 103 662 cizinců, zatímco v roce 2011 je to 217 862 cizinců; v roce 2001 bylo evidováno cizinců/živnostníků 64 000, v roce 2011 již 93 059. Mezi osoby nabízející práci je nutno zahrnout též neohlášené migranty. Počet nehlášených cizinců se odhaduje na cca 17 000 až 200 000. Je obtížné odhadnout národnostní složení neohlášených migrantů, jejich národnostní struktura snad odráží nejvíce zastoupené a současně tradiční zdroje pracovní síly pro české hospodářství jako je Ukrajina a Vietnam. Zvyšování počtu cizinců žijících legálně i nelegálně v českých zemích lze očekávat též v budoucnu, alespoň pokud jde o migrační proudy z východní Evropy. V současné době má nicméně Česká republika ve srovnání s jinými členskými státy EU stále poměrně homogenní obyvatelstvo.

**9.2.2. Obyvatelstvo v produktivním věku** je rozhodujícím zdrojem zaměstnanosti. Produktivní věk je v současnosti u mužů uvažován od 15 do 67 let, u žen od 15 do 67 let. Vazba tohoto ukazatele na ukazatel počet obyvatelstva celkem sice existuje, ale s určitým časovým posunem, včetně uvedených výkyvů. Obyvatelstvo výrazně stárne a skupina ve věku 0–14 let se stále zmenšuje, a to nejen v absolutních počtech, ale i v podílu z obyvatelstva celkem (z 27,8 % v roce 1920, 20,8 % v roce 1990, 15,4 % v roce 2003 na 14,2 % v roce 2009). Důvodem je přesun silných poválečných ročníků do věkové skupiny 65 a více let, navíc k tomu na trh práce přicházejí populačně slabé ročníky z poloviny devadesátých let minulého století.

**9.2.3. Střední délka života** velmi těsně souvisí s životní úrovní obyvatelstva. V poválečném období, až do roku 1989, se pohybovala u mužů okolo 67 let a u žen okolo 72 let. V tomto období výše uvedeného ukazatele stagnovala. Teprve v posledních letech minulého století došlo k jejímu výraznému zvýšení. V roce 1994 činila již u mužů 69,5 let a u žen 76,6 let v roce 2012 pak u mužů 72,1, u žen 78,5 let. Ve srovnání s ostatními ekonomicky vyspělými zeměmi není však ani tato úroveň uspokojivá.<sup>39)</sup> Nejčastější příčinou úmrtí obyvatel České republiky byly v roce 1994 i 2011 nemoci oběhového ústrojí, které způsobily v roce 1994 smrt 55,8 % zemřelých, v roce 2011 pak 49,3 %. U zemí s vysokou úrovní střední délky života se tyto choroby podílejí na úmrtí jen asi ze 40 %.

**9.2.4. Živě narození, zemřelí, přirozený přírůstek či úbytek obyvatelstva** - ukazatelé všech tří uvedených skupin obyvatelstva se vykazují poměrově na 1 000 obyvatel. Počet živě narozených od roku 1948 (22,2) stále klesá, v roce 1995 činil jen 9,3, v roce 2003 9,2 ale v roce 2011 již 10,4. Daleko menší výkyvy vykazuje ukazatel zemřelých – v letech 1948 i 1995 činil 11,4, v roce 2011 pak 10,2. Na výši tohoto ukazatele má vliv nejen střední délka života, ale i četnost jednotlivých populačních ročníků z hlediska úmrtnosti v kritickém věku. Vzájemné porovnání obou výše uvedených ukazatelů stanoví ukazatel přirozeného přírůstku či úbytku. Přirozený přírůstek v roce 1948 činil 10,8 a téměř pravidelně klesal až do roku 1995, kdy se poprvé objevil úbytek - 2,1. K zastavení poklesu došlo v roce 1996 (-2,2) a od té

doby přirozený přírůstek střídavě stoupá na 0,2 v roce 2011. V roce 2011 přirozenou měnou přibylo 1,8 tisíce osob.

**9.2.5. Sňatečnost** – také její ukazatel je poměrový na 1 000 obyvatel. Počet sňatků je ovlivněn mnoha faktory, např. četností v úvahu připadajících populačních ročníků, strukturou obyvatelstva podle pohlaví, věku dvojic uzavírajících manželství atd. Přesto jeho výkyvy až do roku 1991 nebyly značné, jeho výše se pohybovala okolo 8. Od uvedeného roku začal tento ukazatel výrazně klesat, v roce 1995 jeho výše byla jen 5,3. Důvodem poklesu je zejména stoupající věk dvojic uzavírajících sňatek (za uvedené období stoupl téměř o 5 let). Roční počet uzavřených sňatků na rozdíl od počtu narozených zaznamenal své lokální minimum nikoli koncem devadesátých let, ale až v roce 2003 (4,8), kdy bylo poprvé v České republice uzavřeno méně než 50 tisíc sňatků. Od roku 2004 počet uzavřených manželství opět stoupal, avšak ne nijak výrazně a pouze dočasně. Celkem bylo např. v roce 2007 odáno 57 157 párů, nejvíce za posledních deset let. V následujících letech však vstupovalo do manželství stále méně osob a v roce 2011 se v České republice uskutečnilo 45 137 svateb (4,3). Šlo o nejnižší počet od roku 1918.

**9.2.6. Rozvodovost** – i její ukazatel je poměrový – počet rozvodů na 100 sňatků. Výše tohoto ukazatele od roku 1948 – 11,3 – stále stoupá a v roce 1995 dosáhla 56,7. (Vůbec jedna z nejvyšších ze sledovaných zemí). Znepokojivé bylo zejména věkové složení rozvádějících se dvojic – šlo převážně o velmi mladé lidi – z nichž většina měla děti. V roce 2011 snížila úhrnná rozvodovost, na 46,2 % (bylo rozvedeno 28,1 tisíce manželství), což představuje pokles z rekordní hodnoty 50 % v roce 2010. Očekává se, že rostoucí věk dvojic uzavírajících manželství by se měl kladně projevit i poklesem rozvodovosti.

**9.2.7. Kojeneckou úmrtnost** charakterizuje poměrový ukazatel udávající počet zemřelých dětí do 1 roku věku na 1 000 živě narozených. V poválečném období došlo k pronikavému poklesu výše tohoto ukazatele (v roce 1948 – 71,5, v roce 1995 – 8 a v roce 2009 na 2,9 a v roce 2011 dokonce 2,7 dle ČSÚ). Příznivý pokles tohoto ukazatele se projevuje ve stále rostoucím



podílu osob se zdravotním postižením, jejichž adaptace na pracovním trhu činí mnohdy potíže.

**9.2.8. Potratovost** - její rozsah v posledních letech výrazně klesá. Zatímco ještě v roce 1990 bylo provedeno více než 120 tisíc potratů, v roce 1994 kolem 65 tisíc; tím se Česká republika dostává na evropský průměr. V roce 2011 bylo registrováno 38,9 tisíce potratů.

### **9.3. Zaměstnanost a její současná východiska**

**9.3.1.** Zaměstnanost, jako jeden z důležitých společenských jevů, musí být vždy v souladu s existujícím sociálním systémem a tedy i uplatňovanou sociální politikou. Politika zaměstnanosti, která je nedílnou součástí sociální politiky státu, se neustále vyvíjí a mění; svědčí o tom např. nutnost její hluboké změny po listopadu 1989. Zatím co do tohoto data byla v bývalé ČSSR direktivně plánována a zajišťována plná zaměstnanost bez jakékoli nezaměstnanosti, po uvedeném společenském zvratu podléhá zaměstnanost specifickým zvláštnostem nově utvářeného trhu práce. Ani ten však nemůže být ponechán živelnému vývoji a musí být ovlivňován různými přímými či nepřímými centrálními opatřeními. Hlavním úkolem je při tom permanentní ovlivňování nabídky a poptávky po práci s cílem jejich maximálního souladu. Jedním z předpokladů úspěchu této snahy je ucelený a dobře fungující institucionální systém služeb zaměstnanosti. Celá uvedená oblast musí být při tom zabezpečena zákonnými normami, ve kterých jsou kromě jiného stanovena i základní práva a povinnosti všech partnerů na trhu práce. Ve srovnání s dřívější právní úpravou je současná soustava převážně liberální, určité direktivní zásahy státu jsou možné jen v případě vyššího (celospolečenského) zájmu, např. u osob se změněnou pracovní schopností, apod.

**9.3.2.** Tržní hospodářství vytváří podstatně lepší předpoklady pro ekonomickou a sociální prosperitu než dřívější plánovitý administrativně direktivní systém řízení. Neexistující nezaměstnanost byla před listopadem 1989 spojena s nadměrným pracovním zapojením všech práce schopných občanů. Vzniklá „sociální zaměstnanost“ se bezprostředně projevovala nízkou vý-

konností bývalé československé ekonomiky. Ta byla kromě toho nevhodně strukturovaná (zaměřená převážně na blok zemí RVHP) a vyznačovala se nadměrnou spotřebou všech výrobních činitelů – včetně lidské práce – a velmi nízkou kvalitou produkce. Zejména tyto okolnosti měly vliv na výrazné zaostávání růstu životní úrovně československého obyvatelstva ve srovnání s ostatními ekonomicky vyspělými státy, a tím i na uspokojování všech, mnohdy i základních, potřeb obyvatelstva. Proto tržní hospodářství dává lepší předpoklady pro ekonomickou, a tím i sociální prosperitu společnosti; kromě jiného přirozeným způsobem optimalizuje rozmístění a využití výrobních činitelů a zároveň povzbuzuje jejich trvalý rozvoj. Pružněji přizpůsobuje druh i objem výroby a služeb měnícím se potřebám trhu. Trh práce tak omezuje neefektivní zaměstnanost a přispívá i k žádoucí teritoriální, oborové, profesní a kvalifikační mobilitě pracovních sil a k rozvoji jejich tvůrčí aktivity a podnikavosti.

Cílem současné politiky zaměstnanosti je proto dosažení plné, produktivní a svobodně zvolené zaměstnanosti a zabezpečení práva na zaměstnání všem občanům, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se ucházejí. Tržní hospodářství vyžaduje, aby práce byla užitečná, společensky efektivní, a přispívala tak k celkovému rozvoji společnosti. Plná zaměstnanost se proto týká jen práce schopných osob, které jsou nuceny pracovat z ekonomických důvodů, a osob, které z těchto důvodů sice pracovat nemusí, ale pracovat chtějí. Buďto vykonávají zaměstnání pro které jsou kvalifikováni, nebo se rekvalifikují na nové, vhodné zaměstnání. I sebevětší snaha po plné zaměstnanosti neodstraní v tržním hospodářství určitou míru nezaměstnanosti. Kromě práce schopných osob, které nemají zájem pracovat, jde zejména o ty, které v důsledku strukturálních změn národního hospodářství ztratily zaměstnání a kvalifikaci a přes svou snahu pracovat jsou po určitou dobu mimo pracovní proces. Vzhledem k žádoucímu rozvoji národního hospodářství jsou jeho strukturální změny nezbytné, a to i za cenu vzniku určité strukturální nezaměstnanosti.

**9.3.3.** K strukturálním změnám docházelo v československém národním hospodářství i v období let 1945–1989; jejich rozsah byl však nedostatečný

a znamenal stálé nežádoucí zvětšování rozdílů mezi československou ekonomikou a ekonomikou vyspělých států. Tak v uvedeném období klesl podíl pracovníků primárního sektoru (zemědělství a lesnictví) z 1/4 všech pracujících na 1/10, podíl pracovníků sekundárního sektoru (průmysl a stavebnictví) stagnoval přibližně na 1/2 a podíl pracovníků terciárního sektoru (školaství, zdravotnictví, věda a výzkum, doprava a další služby) stoupl z přibližně 1/4 na 4/10. Jak nedostatečné byly tyto strukturální změny ukazuje srovnání např. se strukturou pracujících v USA, kdy koncem 80. let byl poměr pracovníků v uvedených sektorech 5 : 30 : 65. V bývalé ČSSR k masovějším přesunům pracovníků mezi sektory, ba ani mezi podniky, nedocházelo a „rozvoj“ či „útlum“ byly zabezpečovány prakticky jen různým krytím přirozeného úbytku pracujících (ten v průměru činí cca 2 % ročně). Rozvojovým organizacím bylo plánem přiděleno více jak 2 %, útlumovým méně, případně nic. Strukturální nezaměstnanost proto v ČSSR neexistovala a začala se objevovat až po roce 1989. V progresivních ekonomikách se její průměrná výše odhaduje minimálně na 3 % a podíl těch, kteří by mohli, ale nechtějí pracovat, asi na 2 %. Nezaměstnanost v rozmezí 5–8 % se proto pokládá za ekonomicky zdůvodněnou, případně i žádoucí. Součástí cílevědomé politiky zaměstnanosti je vždy snaha nezaměstnanost minimalizovat. Současná úroveň míry nezaměstnanosti v České republice je neúměrně nízká, zejména proto, že ve státních organizacích stále přežívá dřívější sociální zaměstnanost, provázená nízkou produktivitou práce.

**9.3.4.** K řešení problematiky zaměstnanosti lze přistupovat dvojím způsobem: *aktivně*, tj. vytvářením nových pracovních příležitostí, nebo profesní přípravou uchazečů o zaměstnání na pracovní místa již existující nebo nově vytvářená – rekvalifikací; *pasivně*, tj. hmotným zabezpečením uchazečů o zaměstnání po dobu jejich nechtěné absence na trhu práce.

Uvedená hierarchie přístupů je realizována i v praxi. Pokud uchazeči o zaměstnání nelze nabídnout vhodné zaměstnání, je mu nabídnuta rekvalifikace. V případě, že toto řešení není možné, je hmotně zabezpečen příspěvkem před umístěním, které je mu stále hledáno. Žádoucího souladu mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách lze docílit dvojím způsobem

bem – zvýšením nabídky pracovních příležitostí nebo snížením poptávky po nich. Nabídka pracovních příležitostí se zvyšuje vytvářením společensky účelných pracovních míst a veřejně prospěšných prací. Společensky účelná pracovní místa vytváří zaměstnavatel na základě dohody s příslušným úřadem práce. Tato místa řeší regionální problematiku, jsou trvalého rázu a zaměstnavatelé jsou proto na jejich tvorbě hmotně zainteresováni. Veřejně prospěšné práce jsou, na rozdíl od společensky účelných pracovních míst, časově omezeny a zpravidla neposkytují vhodné zaměstnání a umožňují jen překlenout dobu, než uchazeči o zaměstnání získají vhodné pracovní místo. Také v tomto případě jsou zaměstnavatelé – nejčastěji orgány místní správy – na jejich tvorbě hmotně zainteresováni místně příslušným úřadem práce. Nejčastěji jde o úpravy veřejných prostranství, úklid, čištění apod.

**9.3.5.** Snížení celkové poptávky po práci lze docílit různými opatřeními, převážně makroekonomického rázu. Mezi nejvýznamnější lze zahrnout *snížení podílu pracujících žen, snížení počtu pracujících důchodců, zadržení většího počtu mládeže v přípravě na povolání, omezení počtu zahraničních pracovníků, zkrácení fondu pracovní doby.*

- a) *snížení stále ještě nadprůměrného podílu žen z celkového počtu pracujících v České republice.* K tomu by přispělo zlepšení podmínek žen pečujících o malé děti – např. prodloužením doby po kterou je jim poskytován mateřský příspěvek, případně jeho výrazným zvýšením. Tato opatření jsou však finančně mimořádně náročná a znamenala by značné zatížení rozpočtu. Zaměstnanost žen je výrazně ovlivňována i životní úrovní obyvatelstva. Pokud by muži svým výdělkem byli schopni zabezpečit své rodiny, část žen by přestala mít zájem o zaměstnání. Obdobná je i situace s délkou denního zapojení žen do pracovního procesu. Mnohé z nich by rády pracovaly na zkrácený pracovní úvazek, a snížily tak poptávku po práci, ale jen potud, pokud by to nesnížilo životní úroveň jejich rodin. Ve většině případů tomu zatím tak není.
- b) *snížení počtu pracujících důchodců,* jejichž zapojení do pracovního procesu je v České republice ve srovnání s ekonomicky vyspělými státy stále nadprůměrné. Direktivně snížit jejich počet je nereálné, bylo by to v roz-

poru jak s mezinárodními, tak vnitrostátními právními předpisy. Kromě toho by to poškodilo i ekonomické zájmy naší společnosti, poněvadž bez pracujících důchodců by některá důležitá pracovní místa zůstala neobsazena (např. ve školství a ve zdravotnictví v příhraničních oblastech) a nebyla by ani využita odborná kapacita často špičkových specialistů v důchodovém věku. Reálnou cestou k dosažení uvedeného cíle by bylo zlepšení důchodových podmínek těchto občanů na takovou úroveň, kdy by jejich další zaměstnání nebylo pro ně ekonomickou nutností, ale jen žádoucí snahou předat a využít jejich bohaté zkušenosti.

- c) *zadržení většího počtu mládeže v přípravě na povolání.* Opatření opačného rázu bylo v ČSSR využito v 80. letech, kdy v důsledku extenzivního hospodaření byl nedostatek pracovních sil a kdy byl proto průměrný věk mladých lidí nastupujících poprvé do pracovního poměru snížen z předcházejících 19 let na 18 (zkrácení povinné školní docházky z 9 na 8 let a vysokoškolského studia o 1 rok). Po roce 1989 se doba přípravy na povolání opět prodloužila. Mládež je začleňována do povolání opět v průměru v 19 letech. Možnosti dalšího zvýšení zůstávají např. u základních škol. Vzhledem k demografickému vývoji českého obyvatelstva v příštích letech by však obdobná opatření mohla budoucí situaci v zaměstnanosti v České republice zkomplikovat.
- d) *omezení počtu zahraničních pracovníků v České republice.* Jejich zaměstnávání je v současnosti podmíněno jen povolením pobytu a povolením zaměstnání u místně příslušného úřadu práce. Vzhledem k nízké míře nezaměstnanosti a k atypické situaci v některých oblastech republiky (např. v Praze je několikanásobně více nabídek pracovních příležitostí než uchazečů o zaměstnání) počet zahraničních pracovníků u nás stále roste; u pracovníků z některých států, např. z Ukrajiny, se proto uvažuje o jejich limitování mezistátními dohodami (tak je např. omezen i počet českých pracujících ve Spolkové republice Německo).
- e) *zkrácení fondu pracovní doby.* K tomu již došlo po roce 1989 vyhlášením několika svátků jako dnů pracovního klidu; další úpravy obdobného rázu však nejsou v blízké budoucnosti reálné s ohledem na značné disproporce mezi úrovní naší celospolečenské produktivity práce a obdobným ukazatelem v ekonomicky vyspělých zemích.

I když jsou opatření ke zvýšení nabídky pracovních příležitostí a ke snížení poptávky po nich uváděna odděleně, v praxi se používají kombinovaně, podle okamžité situace a jednotlivých záměrů.

## **9.4. Vývoj právního a institucionálního zabezpečení zaměstnanosti**

**9.4.1.** Řešení politiky zaměstnanosti úzce souvisí se vznikem sociální politiky a jejím vývojem. Počínaje druhou polovinou 19. století se sociálně politická činnost ve vyspělých zemích stala významnou součástí celkové struktury společenského života. Z historického vývoje sociální politiky vyplývá, že do této doby byl rozsah sociálních opatření skrovný a jejich praktický význam poměrně ohraničený. Historický pohled na vznik sociálně politických institutů prakticky potvrzuje mezioborový charakter sociální politiky.

**9.4.2.** Předlitavská část Rakouska-Uherska, řízená od roku 1879 vládou ministerského předsedy hraběte Eduarda Taafeho, řešila sociální otázku za pomoci autoritativní a regulativní funkce státu. Prvním krokem v tomto směru byla volební reforma z roku 1882, která zajistila realizaci umírněných sociálně reformních snah. Nejdůležitějším výsledkem na poli sociálního zákonodárství byly dvě novely živnostenského řádu. Na tzv. řemeslnickou novelu z roku 1883 navázala v roce 1885 novela dělnická, která mj. uplatnila sociální minimum pro dělníky v živnostech, upravila pracovní podmínky mladistvých dělníků v továrnách a učňů. Novela obsahovala rovněž předpisy na ochranu života a zdraví při práci, nedělní a sváteční klid a řešila i mzdové otázky. Na novely živnostenského řádu navazovala v 80. a 90. letech 19. století – pod vlivem Bismarckova Německa – celá řada předpisů, jejichž účelem bylo zvýšení sociální úrovně dělnictva.

**9.4.3.** Otázka nezaměstnanosti a zprostředkování práce zůstala v uvedeném období legislativně neřešená. Různé výnosy českého zemského úřadu z let 1895, 1897 a 1900 upravovaly (s výjimkou zemědělství) organizaci všeobecného, bezplatného, dobrovolného a nestranného zprostředkování práce

a její síť se měla dobudovat v roce 1904. Obdobné návrhy byly předloženy i moravskému a slezskému zemskému sněmu, ani ty se však nerealizovaly. Pouze v roce 1898 byly zřízeny v Praze a Liberci komunální zprostředkovatelný práce a o rok později i v Brně.

**9.4.4.** Problém řešení nezaměstnanosti a trhu práce se stal mimořádně aktuálním a důležitým zejména v letech hospodářské krize 1901–1903, 1907 a v roce 1913. Vláda tehdy učinila první komplexní opatření, kterými byl trh práce regulován. V Čechách byla vybudována síť veřejných zprostředkovatelen práce (zákon č. 57/1903 z. z. č.). V menších okresech fungovaly tzv. stravovny – instituce zřízené na základě zákona č. 38/1895 ř. z., jež měly cestujícím nezaměstnaným poskytovat za jistých podmínek ubytování a stravu. V okresech s větším průmyslem nebo pro více okresů dohromady, měly být zřízeny samostatné zprostředkovatelný.

**9.4.5.** Tento systém zprostředkování práce měl některé pozitivní prvky: zprostředkování bylo všeobecné, bezplatné a dobrovolné, nevztahovalo se však na zemědělství. Organizace a zásady zprostředkování práce byly ale nejednotné, tak např. pro velký počet okresů vykonávaly zprostředkování práce uvedené stravovny, ale pro jejich frekventanty neplatila zásada dobrovolnosti. Jestliže nepřijali zprostředkovanou práci, byli potrestáni pro tuláctví. Vedle těchto státních, resp. komunálních, zprostředkovatelen fungovaly ještě zprostředkovatelný živnostenské, organizované podle jednotlivých živností, dále pak zprostředkovatelný odborové a soukromé.

**9.4.6.** *V období první světové války.* Nezaměstnanost byla velkým problémem, který válečné hospodářství nedokázalo řešit. Nezaměstnanost, jež začala počátkem války, měla být snižována dílčími opatřeními, jako např. omezováním přesčasové práce, zrušením povinnosti složit kauci při objednávání státních zakázek či zjednodušením stavebního řízení. Žádné z těchto opatření problém nezaměstnanosti nevyřešilo, pomohla až válečná konjunktura. Koncem války však, když některé továrny a závody přestaly v důsledku nedostatku surovin a energií vyrábět, nezaměstnanost opět vzrostla. V té době byla zavedena **zvláštní podpora v nezaměstnanosti** v důsledku omezení

výroby z nedostatku paliv. Podpora byla vyplácena ze sdružených prostředků státu a zaměstnavatelů – majitelů militarizovaných podniků. V roce 1917 bylo přijato na základě speciálního zmocňovacího zákona zvláštní nařízení č. 509/1917 ř. z., které bylo již zaměřeno na období po válce, kdy se měla vybudovat celostátní **komplexní síť zprostředkovatelen** práce. Pro obvod každého zemského úřadu měla být ustavena zemská zprostředkovatelna práce, jež měla mj. vyrovnávat rozdíly na trhu práce. Cely systém měla zastřešovat říšská zprostředkovatelna, která měla celou organizaci vést, metodicky řídit a kontrolovat. Tato komplexní úprava organizace trhu práce se však v důsledku rozpadu monarchie v roce 1918 bohužel nerealizovala.

**9.4.7. V období první republiky.** Brzo po osvobození se v bývalé ČSR začaly objevovat příznaky poválečné krize. Krizová léta 1920–1922 a následující deprese ovlivnily celkovou orientaci sociální politiky. Velká nezaměstnanost, ke které v té době došlo, způsobila, že na čelné místo sociální politiky se dostala otázka podpor v nezaměstnanosti. Po světové válce byl zaveden systém státních podpor (podle zák. č. 63/1918 Sb., o podpoře nezaměstnaných), které byly postupně omezovány, např. v roce 1921. Nárok na podporu měli mít nadále všichni, kteří podléhali povinnému nemocenskému pojištění, dále pak občané, již byli propuštěni z činné vojenské služby a nedostali zaměstnání. Vysoká nezaměstnanost v letech 1923 a 1924 znovu vyvolala naléhavou potřebu vybudovat jednotné zprostředkovávání práce. V ministerstvu sociální péče byla připravována příslušná legislativní osnova, která se však do parlamentu vůbec nedostala. Roztříštěná úprava pracovních a sociálněprávních předpisů, zejména předpisů upravujících pracovní poměr (předpisy zákonů občanského, obchodního, živnostenského, zákona o obchodních pomocnících a zaměstnancích velkostatků atd.), jakož i právní dualismus, vedly významného představitele české školy sociální politiky a prvního předsedu Sociálního ústavu republiky Československé prof. dr. Josefa Grubera k myšlence kodifikace pracovního práva. Ta se však neuskutečnila a po smrti prof. Grubera v roce 1925 zůstalo naše pracovní zákonodárství pestrá mozaikou právních předpisů různé provenience. Překonání poválečné krize a nástup konjunktury zbavil republiku hospodářských těžkostí, otevřel jí cestu k hospodářské prosperitě. Poměrně nízký



stav nezaměstnanosti vytvořil situaci vhodnou pro **zavedení gentského systému** od 1. dubna 1925. Podle něj měl nezaměstnaný nárok na státní příspěvek v nezaměstnanosti, který ale závisel na členství v odborové organizaci a na výplatě podpory podle stanov této organizace. Členství v odborové organizaci muselo být přitom kvalifikované, tj. muselo trvat alespoň šest měsíců předtím, než člen organizace ztratil zaměstnání. Výplata státního příspěvku byla časově omezena na 6 měsíců v kalendářním roce. Další opatření v oblasti zaměstnanosti si vyžádala velká hospodářská krize, jež vyvrcholila v Československu v březnu 1933, kdy výroba poklesla na 60,2 % stavu roku 1929. Prvořadou sociálně politickou otázkou se stala v této době **péče o nezaměstnané**. Podle úředních statistik dosáhl počet nezaměstnaných v roce 1933 téměř 1 milionu. Skutečný stav byl vyšší – asi 1 300 000 osob a kromě toho existoval i velký počet polozaměstnaných. Péče o nezaměstnané byla realizována především zdokonalením gentského systému. Období výplaty a podpor se prodloužilo v mimořádných případech dokonce na 39 týdnů a státní příspěvek se zvýšil trojnásobně. V únoru 1933 bylo registrováno celkem 920 000 nezaměstnaných, ale z nich dostávalo podporu pouze 305 000. Vláda proto zavedla tzv. **naturální dávky** (žebračky) a zároveň **systém nouzových prací**, financovaný z veřejných prostředků. Na mzdu nezaměstnaných osob, přidělených nebo přijatých na tyto práce, přispíval stavebníkovi stát minimální částkou. Nezaměstnaný, který dostával podporu a státní příspěvek, byl povinen přijmout práci přidělenou zprostředkovatelnou. V roce 1934 zavedla vláda tzv. **pracovní tábory**, do kterých měla být zařazena především pracující mládež. Tato iniciativa vlády však pro nesouhlas veřejnosti ztroskotala. Nezaměstnanost inteligence byla tehdy řešena tzv. aspirantským nařízením. Vytvořená kategorie aspirantů – bezplatných praktikantů ve státním aparátu a na školách – měla stejné postavení jako řádní zaměstnanci, avšak dostávala místo platu pouze malý příspěvek, a to ještě jen po čtvrt roku služby. Na soudech měli bezplatně praktikující právníci ještě horší postavení.

**9.4.8. V období Protektorátu Čechy a Morava.** Po roce 1938 sled právních předpisů vydávaných v oblasti sociální politiky velmi zřetelně zrcadlí válečnou ekonomiku a společenské poměry, které za okupace panovaly. Do-

mněnka, že okupantům šlo o cílevědomé zjednodušování předpisů, není opodstatněná. Např. racionalizační opatření, provedená v oboru sociálního pojištění, byla podmíněna především snahou získat nové pracovní síly, které by bylo možné nasadit do válečné mašinerie. Ve své podstatě byly racionalizační okupantské předpisy výrazem neúcty k právnímu řádu okupovaného státu.

Koncem roku 1938 postihla zbytek republiky kalamita v umísťování pracovníků, kteří byli vysídleni z pohraničí v důsledku zabrání Sudet. Tato otázka byla řešena ještě počátkem 40. let za pomoci úprav podpor v nezaměstnanosti, jež nabyla platnosti od 1. června 1940. Pro okupační režim bylo typické, že výplata podpor byla vázána na podrobení se **přeškolení** nebo **zařazení na povinné, tzv. užitečné práce**. Současně byl odstraněn gentický systém podpor a místo něho zaveden **systém státních podpor** v nezaměstnanosti. Dosah nového opatření byl nepatrný, protože úředně zjištěná nezaměstnanost rychle klesala příkazováním do práce, totálním nasazením některých ročníků a rozvojem válečné výroby. V roce 1940 bylo hlášeno např. jen 10 000 nezaměstnaných. Dalším, pro okupační režim typickým, opatřením byla od roku 1941 snaha uvolnit z jiných zaměstnání co nejvíce pracovníků, aby mohli být nasazeni do válečného průmyslu. Příkazování k práci prováděly pověstné **úřady práce**, zřízené již v červenci 1939 pro obvod jednoho nebo několika politických okresů. Tyto nové úřady obstarávaly úkoly dosavadních veřejných zprostředkovatelen práce. Příslušnost úřadů práce byla podstatně rozšířena v letech 1941 a 1942 zejména tím, že úřady práce dávaly souhlas ke sjednávání a rozvazování pracovního poměru a dostaly rozsáhlou pravomoc k příkazování do práce, a to i mimo hranice protektorátu. Volné disponování s pracovní silou umožňovala za okupace celá řada předpisů okupačního práva. Především to bylo nařízení o **všeobecné pracovní povinnosti**, jež se vztahovalo na všechny muže od 16 do 50 let. Systém nucené práce symbolizovaly **pracovní knížky**, zavedené v roce 1941 pro všechny osoby v pracovním poměru starší 14 let. Dnes tak diskutované **totální nasazení** vrcholilo v roce 1944, kdy bylo vydáno v tomto směru široké zmocnění protektorátním úřadům. Protektorátní ministři a vedoucí pozemkového úřadu mohli nařídit různá opatření, jichž bylo v jejich oboru třeba k provedení totálního válečného nasazení. Nejkrutější kapitolou to-

tálního nasazení bylo zavlékání pracujících na práce do Německa. Počet našich občanů, kteří byli nahnáni na tyto práce, se odhaduje celkem na 600 000 (z toho asi 200 000 Slováků). Koncem války se přistoupilo dokonce k povolávání celých ročníků na těžké práce do Německa. Jednalo se zejména o ročníky 1918–1922 a 1924, kde byli nasazení i mzdově diskriminováni.

**9.4.9. V období 1945–1989.** Poválečný vývoj v Československu navázal v oblasti sociální politiky na situaci, jaká byla v předmnichovské republice, i když byl modifikován vlivy druhé světové války. V celé republice se přikročilo k uskutečňování požadavků národní a demokratické revoluce, zaktovených v Košickém vládním programu. Zde bylo zejména zdůrazněno, že vláda položí „základy velkorysé sociální politiky a sociální péče o všechny vrstvy pracujícího lidu měst a venkova“. Odrazem snah po plánovitém řízení národního hospodářství bylo vytvoření **právní regulace rozmisťování pracovních sil**. Nutnost získat potřebné pracovní síly pro obnovu poválečného hospodářství byla řešena dekretem prezidenta republiky č. 88/1945 Sb., o všeobecné pracovní povinnosti. Dekret umožňoval prostřednictvím okresních úřadů ochrany práce ovlivňovat rozmisťování pracujících jednak udělováním předchozího souhlasu k uzavírání pracovního poměru, jednak přidělováním pracovníků na práci, jejíž provedení bylo v obecně naléhavém zájmu. Protože situace v zemědělství byla obdobná jako v průmyslu, byl přijat v roce 1946 zákon č. 121/1946 Sb., o zajištění pracovních sil pro zemědělskou výrobu v rámci národní výstavby státu, kterým bylo upraveno přidělování pracovníků na naléhavé zemědělské a lesní práce. Cílem prvního československého hospodářského plánu, vyhlášeného na léta 1947–1948, tzv. „dvouletky“, byla obnova a rekonstrukce národního hospodářství na předválečnou úroveň. K tomuto cíli směřoval zákon č. 87/1947 Sb., o některých opatřeních k **provedení mobilizace pracovních sil**. Na jeho základě se uskutečňovaly přechody pracovníků do odvětví, která byla ohrožena nedostatkem pracovních sil. Poválečné nadšení pro znovuvybudování hospodářského a kulturního potenciálu země způsobilo, že tento zákon nemusel být většinou využíván; pracující přecházeli do ohrožených odvětví převážně dobrovolně. K hlubokému zvratu v oblasti zaměstnanosti došlo v ČSR v roce 1948, počátku dlouhodobého odchýlení se od vývoje, kterým se ubíraly

ostatní vyspělé demokratické státy světa. Totalitní ideologie proklamovala myšlenku, že za socialismu nebude třeba sociální politiky, protože podle Engelse je řešením „sociální otázky“ likvidace kapitalismu. Stalinský model socialismu, uskutečňovaný v první polovině 50. let, znamenal pro politiku zaměstnanosti prakticky obnovení káznického režimu, známého u nás z doby okupace, včetně nového systému rozmisťování pracovníků, upraveného vládním nařízením č. 128/1951. Systém platil až do roku 1958, kdy byl nově upraven zákonem č. 70/1958 Sb., o úkolech podniků a národních výborů na úseku péče o pracovní síly, který vycházel z principu úzké spolupráce podniků a národních výborů na úseku péče o pracovní síly a platil až do roku 1990.

**9.4.10.** Ve skutečnosti se jednalo o změnu totalitní rétoriky po 20. sjezdu KSSS v roce 1956, která ale v praxi přinesla pouze kosmetická zlepšení. Stále platil direktivní způsob řízení národního hospodářství, jenž v oblasti zaměstnanosti znamenal zavedení pracovní povinnosti všech práceschopných občanů a dosažení odpovídající plné zaměstnanosti. Počty zaměstnanců všech organizací byly direktivně stanoveny plánem, takže teoreticky nemohla vznikat nezaměstnanost. Organizace byly povinny zaměstnat naplánovaný počet zaměstnanců, který nesměly překročit. Pro přijetí zaměstnance na určité, zpravidla výnosnější, pracovní místo nebyla rozhodujícím kritériem jeho pracovní způsobilost, ale jeho politická spolehlivost – zájmy občanů nestály v popředí. Systém direktivního plánování zaměstnanosti byl nedokonalý a vedl vedoucí pracovníky organizací k tlaku na získání co největšího počtu zaměstnanců (sami podle něj byli odměňováni). Náklady na zaměstnance se plánovitě promítly do cen. Vznikla tak přezaměstnanost a trvalý nedostatek volných pracovních zdrojů při zpoždování růstu jejich produktivity práce. Všechny „reformy“, prováděné v období totalitního režimu, a zejména v 50. letech, znamenaly uvolňování prostoru pro etatizaci sociální politiky. Konkrétním příkladem bylo v roce 1951 zrušení Ministerstva sociální péče a jeho nahrazení Ministerstvem pracovních sil. Totalitní chápání sociální politiky a politiky zaměstnanosti, přineslo nejenom přerušování kontinuity v oblasti teorie a praxe, ale rovněž deformaci a faktickou i právní likvidaci trhu práce. Vedle zkreslené interpretace sociálních jistot

a ideologicky zatíženého výkladu sociální spravedlnosti měla největší negativní dopad na občana ztráta pocitu občanské sounáležitosti a celková atrofie horizontálních vazeb mezi lidmi.

**9.4.11.** Pokusem o odstranění uvedených nedostatků v 60. letech byl i návrh reformy řízení národního hospodářství tzv. „**Bílou knihou**“, která měla mimo jiné přiblížit ceny světové úrovni, zvýšit produktivitu práce a zefektivnit hospodaření s lidskými zdroji. Pokus byl provázen vyhlášením zákoníku práce v roce 1965, jenž sice zrušil pracovní povinnost občanů, ale kdo i poté nepracoval a neprokázal, z čeho je živ, byl nařčen z příživnictví podle volného výkladu trestního zákona. Politika zaměstnanosti i nadále využívala nástrojů direktivního řízení, organizace byly povinny zaměstnávat určitý počet zaměstnanců vybraných sociálních skupin (např. občanů se změněnou pracovní schopností nebo absolventů škol). Politiku zaměstnanosti bylo možné charakterizovat jako přidělové hospodaření s pracovními silami. Avšak i v tomto období docházelo k pokusům přiblížit sociální politiku světovým trendům a upozorňovat na problémy v jejich jednotlivých oblastech. Určité uvolnění v letech 1968–1969, při pokusu realizovat „socialismus s lidskou tvář“, přineslo první pozitivní výsledky. V roce 1968 bylo znovu zřízeno Ministerstvo práce a sociálních věcí a svoji činnost obnovil i jeho výzkumný ústav. Mnohé oblasti hospodářské politiky – tedy i oblast teorie politiky zaměstnanosti – byly udržovány při životě jen díky obětavosti některých odborníků, a tak i stát se od 70. let začal zajímat o tuto problematiku intenzivněji než dříve. Zaměstnanost má být vždy v souladu s existujícím sociálním systémem, a tedy i uplatňovanou hospodářskou politikou. Před rokem 1989 byla však v bývalé ČSSR direktivně plánována a zajišťována vždy jen plná zaměstnanost bez jakékoliv nezaměstnanosti. Přesto již koncem tohoto období, zejména od roku 1987, různá progresivní opatření začala připravovat přestavbu československého národního hospodářství. Příkladem může být třeba vyhláška FMPSV č. 195/1989, o zabezpečení pracovníků při organizačních změnách a občanů před nástupem do zaměstnání.

**9.4.12.** *Po listopadu 1989.* V důsledku změněných společenských poměrů po listopadu 1989 zaměstnanost začala podléhat specifickým zvláštnostem

nově utvářeného trhu práce a byly odstraněny poslední zbytky direktivního řízení i v oblasti zaměstnanosti. Současně s provázáním cenové úrovně našich výrobků na světovou počala zanikat přezaměstnanost, objevili se zároveň první nezaměstnaní. Řadu let utajované skutečnosti vyšly najevo – naše ekonomika nebyla konkurenceschopná a bylo nutné ji zcela přebudovat a politika zaměstnanosti dostala novou náplň a s ní i nástroje, které ji zabezpečují. Politika zaměstnanosti získala první účinný nástroj: zákony o zaměstnanosti. Trh práce nemůže být ponechán živelnému vývoji a musí být ovlivňován různými přímými či nepřímými opatřeními. Nezastupitelnou roli zde má ucelený a dobře fungující institucionální systém služeb zaměstnanosti. Přijaté legislativní akty upravující tuto oblast (zejména zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a zákon České národní rady č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti), které byly mnohokrát novelizovány, odrážely měnící se situaci naší ekonomiky. Do Evropské unie vstupovala Česká republika jako sebevědomý stát, jenž nejenom přebírá zkušenosti ostatních, ale také sám aktivně nabízí a prosazuje vlastní řešení, osvědčená v národním rámci. Vzhledem ke své dlouhé a hluboké demokratické tradici má na co navazovat. I negativní zkušenosti z období totality, zejména zkreslující chápání „socializujících vymožeností“ a jejich překonávání, mohou zde sehrát pozitivní roli. Úpravu politiky zaměstnanosti a její institucionální zabezpečení je proto třeba realizovat tak, aby vycházela z našich vlastních národních potřeb, ale byla zároveň v souladu s normami Evropské unie, a usnadňovala tak naši aktivní účast při řešení problémů zaměstnanosti a nezaměstnanosti v ostatních evropských zemích, včetně otázek souvisejících s pohybem pracovních sil v rámci Evropské unie.

## **9.5. Trh práce a právní úprava zaměstnanosti**

**9.5.1.** Institucionální systém zabezpečení trhu práce v České republice vytváří a jeho činnost řídí státní orgány práce, kterými jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí a jemu podřízený Úřad práce České republiky. Tyto úřady jsou základními jednotkami institucionálního systému služeb zaměstnanosti a zabezpečují zejména:

- přehled o nabídce a poptávce po pracovních silách ve své oblasti,
- analýzy a prognózy předpokládaného vývoje trhu práce ve své oblasti a návrhy opatření k zabezpečení žádoucího souladu mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách,
- přímé zprostředkování zaměstnání mezi uchazeči a zájemci o zaměstnání a zaměstnavateli,
- poskytování aktuálních informací o volných pracovních místech v profesní struktuře a o dalších požadavcích zaměstnavatelů uchazečům a zájemcům o zaměstnání,
- zabezpečování rekvalifikace uchazečům o zaměstnání, kterým není možné jinak zprostředkovat vhodné zaměstnání,
- poradenské služby v oblasti pracovněprávní, sociologické, psychologické a případně zdravotní,
- hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání,
- tlak na zaměstnavatele při vytváření společensky účelných pracovních míst a při organizování veřejně prospěšných prací, včetně hmotného zainteresování na jejich tvorbě,
- spolupráci s odborovými orgány, orgány místní správy a orgány zaměstnavatelů při řešení otázek spojených s problematikou trhu práce,
- podporu soukromého podnikání v oblasti poradenské, vzdělávací a materiální.

**9.5.2.** Po listopadu 1989 řešila problematiku zaměstnanosti nejprve vyhláška Federálního ministerstva práce a sociálních věcí o zabezpečení pracovníků při organizačních změnách a občanů před nástupem do zaměstnání č. 195/1989 Sb. ze dne 19. prosince 1989. Od 1. února 1991 potom zákon o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb. Tento zákon byl jedním ze tří federálních „sociálních“ zákonů schválených téhož dne a navzájem propojených (další byl č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, a č. 3/1991 Sb., kterým se novelizoval zákoník práce). Jelikož federální zákon o zaměstnanosti řešil problematiku jen na federální úrovni, byl vydán ještě zákon České národní rady č. 9/1991 Sb. s republikovou působností. Jak federální, tak i národní zákon byly několikrát hluboce novelizovány. Novelizace byla nutná zejména proto, že oba zákony byly zpracovány převážně na základě zkušeností z různých

ekonomicky vyspělých zemí a řešily problémy, které u nás nastaly teprve později, po vyhlášení platnosti přijatých právních předpisů. V roce 2005 nabyl účinnosti nový zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. I tento zákon však je neustále novelizován, což dokládá neustále se měnící situaci naší ekonomiky. Teprve po ukončení transformace české ekonomiky lze očekávat, že právní úprava zaměstnanosti bude mít dlouhodobější platnost.

## 9.6. Struktura českého trhu práce

**9.6.1.** Počet osob zaměstnaných v národním hospodářství se v roce 2009 (z důvodu ekonomické krize) snížil na 4 934 300 osob,<sup>40)</sup> v 1. čtvrtletí roku 2012 pak až na 4 868 500 osob. Počet členů produkčních družstev soustavně klesal již dříve a v roce 2009 se dostal na hranici 10 400, což bylo o 25 400 méně než v roce 2002. Celkový počet podnikatelů – zaměstnavatelů, pracujících na vlastní účet a pomáhajících rodinných příslušníků, prodělal v posledním desetiletí rozporuplný vývoj, když jejich počet nejprve do roku 2004 stoupal, aby v roce 2004 a 2005 klesal a následně opět stoupal. Za období sedmi let tak vzrostl podnikatelský sektor o více než 65 300 na 827 300 osob.<sup>41)</sup> I v letech 2002 až 2012 se v českém hospodářství stále projevují důsledky společenských změn po roce 1989, kdy neustále ubývá pracovních sil v primárním (zemědělství, lesní hospodářství, chov ryb),<sup>42)</sup> stagnuje počet pracujících v sekundárním sektoru (průmysl a stavebnictví) a roste počet osob zaměstnaných ve službách. V roce 2009 poklesl počet pracujících v primárním sektoru na necelých 161 000 a jejich počet se tak od roku 2002 snížil o (dalších) 67 100. Podíl primárního sektoru na celkové zaměstnanosti tak poklesl až na 3,3 %. V průběhu celého sledovaného období se zvýšila zaměstnanost v dosud největším sekundárním sektoru průmyslu a stavebnictví o 14 000 osob. Celkový vývoj zaměstnanosti v sekundárním sektoru byl nejvíce postižen ekonomickou krizí v roce 2009, když se v tomto roce snížil počet pracujících o více než 125 000 osob.<sup>43)</sup> Celkový přírůstek zaměstnanosti se tak koncentroval zejména v terciárním sektoru služeb. V něm vzrostl počet pracujících za sedm let o více než 224 000 a na rozdíl od sekundárního sektoru se zvýšil i v roce 2009 (meziročně o téměř 62.000 osob).<sup>44)</sup> Nejvíce přitom vzrostl počet osob pracujících v odvětví nemovitosti



a pronájem, podnikatelské činnosti (celkem o 109 000). Významně se zvýšil i počet pracujících ve zdravotnictví a sociální péči (o téměř 29 000) a v ostatních veřejných, sociálních a osobních službách (o necelých 25 000). Jediný větší pokles v rámci terciárního sektoru byl zaznamenán v odvětví vzdělávání.<sup>45</sup>

**9.6.2.** V letech 2002–2009 se zvyšovala zaměstnanost především v zaměstnáních, pro které byla vyžadována maturita a/nebo vysokoškolská úroveň vzdělání (tj. skupina vědeckých a odborných duševních pracovníků, zvláště ve skupině technických, zdravotnických, pedagogických pracovníků a pracovníků v příbuzných oborech). Naopak klesal počet pomocných či nekvalifikovaných pracovníků, nižších administrativních pracovníků a provozních pracovníků ve službách a obchodu (zejména v ubytování a stravování, v administrativních a podpůrných činnostech, v dopravě a ve veřejné správě). V souladu s poklesem zaměstnanosti v primárním sektoru se více jak o čtvrtinu snížil počet kvalifikovaných dělníků v zemědělství, lesnictví a příbuzných oborech. Lze proto učinit dílčí závěr, že výše dosaženého vzdělání je stále obecným předpokladem pro získání kvalitního zaměstnání.<sup>46)</sup>

## 10. Rodinná politika

**10.1.** Vývoj rodinné politiky na území ČR. **10.1.1.** Stručná charakteristika období první republiky. **10.1.2.** Rodinná politika v období socialismu. **10.2.** Porovnání s evropskými trendy. **10.3.** Rodinná politika v ČR po roce 1989. **10.3.1.** Spory o koncepci státních podpor rodinám s dětmi v polovině 90. let. **10.3.2.** Další změny nástrojů pomoci rodinám. **10.4.** Závěr.

### 10. 1. Vývoj rodinné politiky na území České republiky

**10.1.1. Stručná charakteristika období první republiky.** Československo v období první republiky deklarovalo ve své ústavě pozornost institucím rodiny, manželství a mateřství a snažilo se prostřednictvím sociálního zákonodárství, ale i praktické činnosti sledovat evropské tendence v oblasti rodinné

politiky. Byla zde snaha sladit cíle rodinné politiky s představami Mezinárodního sdružení pro sociální pokrok (Janovský 1928:458). Výrazem této snahy bylo mimo jiné založení Mezinárodní komise pro rodinnou a sociální péči při Sociálním ústavu.

Nejpodstatnější část rodinné politiky nalezneme v zákonných úpravách v oblasti sociálního pojištění, kde existovala poměrně značná roztržitost ve smyslu existence různých zákonných úprav pro různé skupiny pojištěnců (podrobněji např. Troster a kol. 2010:30). Tyto zákony upravovaly oblast penzijního, úrazového, nemocenského pojištění a pozůstalostních důchodů. Aspekt rodinného stavu se zohledňuje zejména v rámci nemocenského pojištění pro veřejné, státní zaměstnance i pro dělníky. Veřejným a státním zaměstnancům byly dokonce vypláceny příspěvky na první a druhé dítě. V rámci nemocenského pojištění (upraveného zákonem 221/1924 Sb.) měl pojištěnec nárok na pomoc v nemoci, v mateřství a na pohřebné. Oblast mateřství zahrnovala podle tohoto zákona pro pojištěné ženy dávky v mateřství ve výši nemocenského 6 týdnů před porodem a 6 týdnů po porodu. Tato péče zahrnovala pro pojištěné ženy i pro manželky pojištěnců bezplatnou pomoc porodní asistentky či lékaře. Bezplatná lékařská pomoc při porodu byla velmi významná při snaze o snížení novorozenecké úmrtnosti.

Další směr rodinné politiky se nachází v oblasti sociální péče a vychází z domovské příslušnosti k obci. Tato sociální péče byla určena chudým a zahrnuje následující oblasti (Masarykův slovník naučný 1932, díl VI): péče o matky a kojence, péče o mládež osiřelou a opuštěnou, o dorost, o mládež tělesně či duševně postiženou. Zvláštní péče byla určena též nezletilým sirotkům válečných poškozenců. Existovala síť veřejných a dobrovolných institucí zabývajících se péčí o tyto skupiny populace, jednotlivé úkoly byly rozděleny mezi země, okresy a obce, soukromé dobročinné spolky, církve, apod. Na financování se podílely zejména obce, okresy a země, ale i soukromý a církevní sektor. Role státu v této oblasti spočívala v poskytování subvencí a v dohledu na účelnou organizaci sociální péče. Na Slovensku a v Podkarpatské Rusi měl daleko významnější roli stát.

Rodinná politika v tomto období neměla propopulační dimenzi, stát ve vztahu k demografickým ukazatelům podporoval snahy o snížení úmrtnosti, zejména novorozenecké, podmíněné špatnými sociálními podmínkami. Ro-

dina se v období první republiky nikdy nestala předmětem výraznějšího zájmu politických stran.

**10.1.2. Rodinná politika v období socialismu.** Po druhé světové válce se začala rodinná politika postupně formovat od 50. let. Nutno ovšem podotknout, že zájem státu o rodinu se projevoval i v dalších evropských zemích a začal být zjevný její „strategický význam“, a to z aspektů hospodářských, politických i ideologických. I lord Beveridge, jehož plán sociálního pojištění byl inspirací pro naši exilovou vládu a jehož některé myšlenky se odrazily v zákonu o národním pojištění, měl svou představu o rodině se silným ideologickým akcentem. Význam rodiny viděl především v její schopnosti reprodukce britské rasy a tomuto cíli podřídil i systém sociálního pojištění. Pro naše podmínky nebyla orientace na nacionalistické struny nikdy typická (dokonce ani v období mezi dvěma válkami), rodina se však po roce 1948 dostala do područí komunistické ideologie a rodinná politika se řídila cíli socialismu.

Vývojem rodinné politiky u nás od 50. do konce 80. let a jejími důsledky se zabývala řada sociologů a demografů (Alan 1989, 1990, Bartošová 1979, Aleš 1987, 1988, 1989) a její charakteristiky lze shrnout následujícím způsobem: masové zapojení žen do práce pod heslem emancipace vyhovovalo ekonomickým potřebám i ideologickým požadavkům a dvoupříjmová rodina se brzy stala ekonomickou nutností. Status ženy v domácnosti začal mít pejorativní nádech a byl spojován s maloměšťáckým způsobem života. Pozitivním důsledkem tohoto procesu sice byl postupný růst vzdělání žen, který koncem zmíněného období v určitých věkových skupinách dokonce procentně převýšil vzdělání mužů, ale vysoká zaměstnanost žen bez odpovídajícího rozvoje sféry služeb přinesla především řadu konfliktů a obtíží při snaze sladit pracovní nároky s péčí o děti a domácnost.

Rodinná politika se stává součástí sociotechnických opatření státu, orientovaných na vytváření nové reality. Ve většině případů však tyto snahy končí neúspěchem. Např. snaha regulovat spontánní demografické procesy vedla ve svém úhrnu ne k růstu počtu nově narozených dětí, ale ke kumulaci porodů do určitých časových úseků, přičemž úhrnná plodnost zůstala stejná. Namísto zamýšlených efektů tato politika přinesla celou řadu komplikací včetně zvýšených nákladů na zajištění vzdělávacích a jiných potřeb nově narozených dětí.

Tyto procesy jsou doprovázeny téměř lineárním růstem rozvodovosti (Rychtaříková 1994:154). Rozvod je chápán jako norma řešení manželských konfliktů. Roli v tom sehrála i sekularizace manželství (srv. Alan 1989).

Institucionalizovaná péče o děti saturuje pouze ty nezákladnější potřeby (plní funkci jakéhosi útulku pro děti v době zaměstnání rodičů). Ekonomické funkce rodiny se v klimatu nedostatkové ekonomiky a chudého spektra špatně fungujících služeb prohlubují. Je nastartován a posléze i dokončen proces rozpadu vícegeneračního soužití. Nukleární rodina je uzavřena v malém bytě s omezeným množstvím funkcí. Rodiny a především ženy čelí závazkům péče o své potomky, kteří se bez jejich pomoci neobejdou, a o své staré členy, které si k sobě většinou mohou pouze těžko nastěhovat.

V oficiální rétorice je realizace rodinné politiky prioritním zájmem státu a na dávky a služby ve prospěch rodin s dětmi jsou vyčleňovány miliardy. Tato koncepce rodinné politiky se odrazila ve fixaci velmi nízkého věku sňatečnosti i v její vysoké míře. Pokud se chtěl mladý člověk osamostatnit, musel totiž nejprve uzavřít sňatek, případně povít dítě. Pak se zvyšovala jeho šance na získání bytu a v roce 1948 a potom od 70. let na novomanželskou půjčku se státním příspěvkem. O tu se však muselo v 70. letech žádat nejpozději do 30 let věku manželů.

Tyto charakteristiky socialistické rodinné politiky kulminovaly zejména na přelomu 60. a 70. let, kdy došlo k významnému zlepšení konstrukce rodinných dávek a služeb s cílem stimulace porodnosti, ale i zvýšení loajality občanů v situaci normalizace společnosti po sovětské okupaci. Podporou pro realizaci těchto záměrů byla i poměrně masivní bytová výstavba v průběhu 70. let, díky které se na sídlištích koncentrovala populace rodin prožívajících identickou část životního cyklu.

Tato rodinná politika, akcentující natalitní funkci v kvantitativním smyslu, však nebyla schopna reagovat na společenské změny a měnící se potřeby lidí. Zde je třeba uvést problémy extenzivního rozvoje průmyslu, odrážející se v zhoršujících se ukazatelích zdravotního stavu a střední délky života, problémy stárnutí populace a jeho důsledky, problémy nedostatečné saturace specifických potřeb rodin a jejich členů (situace zdravotně postižených dětí). Kulminace životních startů mladých rodin (tj. současné uzavření manželství ve velmi nízkém věku, narození dítěte, začátek

ekonomické aktivity) v kombinaci s poměrně slušnou státním podporou rozvedených či osamělých žen-samoživitelek rovněž nepřispívala ke stabilitě rodiny.

Podpora rodiny měla podobu přímé i nepřímé finanční pomoci. Nepřímá finanční pomoc obsahovala subvence či dotace, například na dětské oblečení, na školní pomůcky, na školní stravování, do institucí mimoškolního vzdělávání (hudební školy), do předškolních zařízení apod.

Přímá finanční pomoc obsahovala tradiční sociálně politické nástroje: přídavky na děti, mateřskou dovolenou a peněžitou pomoc v mateřství, podporu při narození dítěte, podporu při ošetřování člena rodiny, daňové úlevy pro rodiny s dětmi, od 70. let přibyla poradenská péče o děti, mládež a rodinu. Konstrukce těchto nástrojů se ve zmíněném období zlepšovala. Příkladem může být mateřská dovolená. V 50. letech se poskytovala v délce 18 týdnů s možností pobírat až 90 % platu, v 70. letech to už bylo 26 týdnů a byla zavedena tzv. další mateřská dovolená s mateřským příspěvkem až do dvou let věku dítěte. Na konci 80. let mateřská dovolená trvala již 28 týdnů (pro osamělou ženu 37 týdnů) a další mateřská dovolená s mateřským příspěvkem se poskytovala do tří let věku dítěte. Příjmy rodiny doplňovaly plošné přídavky na děti.

Tato rodinná politika vedla ke stále větší závislosti rodin na státě a stále větší improvizaci rodin ve snaze uspokojit spektrum svých individualizovaných potřeb vlastními silami v malém manévrovacím prostoru. Ve sféře sociálního zabezpečení to znamenalo poměrně dobře fungující dávkový systém a špatně fungující a chudé spektrum sociálních služeb s nedostatečně akcentovanou oblastí sociální práce. Stagnovala zde především institucionální základna, zejména ústavní péče, většinou ještě zděděná z období první republiky. Odborníci na sociální péči se shodují v tvrzení, že jediná oblast, ve které lze v poválečném období hovořit o progresivním vývoji, je oblast pečovatelské služby, která se začíná rozvíjet zhruba od 70. let, ta však ve velké většině slouží pouze starým občanům.

Jednou z nejvíce zanedbávaných skupin populace jsou zdravotně postižení, ať již dospělí, či děti. Stát jako jediný garant tyto osoby vyčlenil ze společnosti poskytnutím invalidního důchodu či ústavní péče. Existence jiných subjektů než státních se nepřipouštěla.

## 10.2. Porovnání s evropskými trendy

Závěrem této části textu by se slušelo porovnat rodinnou politiku i její důsledky se situací v okolních evropských zemích a pokusit se specifikovat, v čem naše rodinná realita korespondovala s celoevropskými trendy a které skutečnosti jsou důsledkem „explicitní rodinné politiky socialismu“.

Evropské státy s výjimkou Irska v celém poválečném období postupně přijímají rodinnou politiku, která by umožňovala genderovou rovnost, zejména v oblasti legislativy. Nejrychleji se tyto modely ujímaly v severských zemích, pomaleji pak v zemích se silnějším vlivem církve (mám na mysli zavádění konceptů dvoukariérových rodin a konceptu rovného přístupu k rodičovství v severských státech již od 70. let a naopak pomalý vývoj rodinné politiky v Německu, kde v tomto období převládá model muž živitel, žena pečovatelka). Tyto diference se pak promítají do různých úprav nástrojů rodinné politiky a přístupu k dárkám. Naopak změny odehrávající se v rámci demografických procesů se zdají být dosti podobné: snižující se porodnost pod míru prosté reprodukce, posun prvních porodů, pozdější sňatky, rozvoj alternativních forem partnerského soužití, vysoká rozvodovost, růst počtu nemanželských porodů dětí.

Lze tvrdit, že v rámci Evropy se poněkud liší koncepty rodinné politiky, méně už rodinná realita (Hantrais-Letablier, 1995). Hlavní diference je možno nalézt v institucionální bázi rodinných politik (důraz na předškolní zařízení pro děti, význam přikládany rodinné politice v různých státech, např. Francie versus Itálie) a i ve způsobech sociální ochrany (konstrukce mateřské a rodičovské dovolené, přídatků na děti apod.). To vše se pak promítá v existenci a výskytu různých forem rodinného soužití. Důležitou roli v těchto procesech hraje rovněž tradice a obecně uznávané hodnoty v jednotlivých zemích, jakož i odraz celkové sociální politiky v oblastech jako je bydlení, vzdělání, péče o zdraví, politika zaměstnanosti apod. Důležitá je i role státu a dalších nestátních subjektů v rodinné a sociální politice.

Tento celkový sociálně politický komplex podmínek, ve kterých se rodina nachází, je zřejmě faktorem, který nejvíce diferencuje efekty rodinných politik v socialistickém Československu a v ostatních vyspělých evropských státech. Absolutní závislost rodin na státě a uzavřenost ve vztahu k okolní

Evropě vede lidi k pasivitě. Nemožnost volby způsobu života rodiny nebo jinými slovy jakási univerzalizace životních způsobů je též výsledkem této rodinné politiky. Její příčiny leží ve vysoké zaměstnanosti žen, neexistenci efektivních služeb, v bytové politice, v institucionalizaci péče o děti.

Tento obraz pak dokresluje systém dávek pro rodiny s dětmi, jejichž plošně poskytování funguje jako klíč k uspokojování základních potřeb a vede k vytváření identických rodinných strategií. Hlavními faktory, diferencujícími životní úroveň rodin, jsou faktory demografické (Večerník, 1991). Jinými slovy, životní úroveň rodiny je závislá na takových skutečnostech, jako je počet ekonomicky aktivních členů a počet a věk závislých členů – dětí. Všechny tyto skutečnosti pak ve svých důsledcích vedou k eliminaci principu zásluhovosti, a tím i k odlišnostem v rodinných strukturách mezi Československem a ostatní vyspělou Evropou (nízký věk uzavírání sňatků, vysoká sňatečnost, téměř polovina sňatků uzavírána z důvodu těhotenství partnerky, vysoká rozvodovost, potratovost, poměrně nízké procento ne-sezdaných soužití).

### **10.3. Rodinná politika v České republice po roce 1989**

Již před listopadem 1989 existovaly v odborných kruzích představy o příští podobě rodinné politiky u nás.<sup>47)</sup>

Především měla být odstraněna redukce rodinné politiky na její reprodukční a kvantitativně chápanou dimenzi. Rodině měla být navrácena suverenity při rozhodování o volbě životních strategií, a tím revitalizovány všechny ty funkce, které nemohla v období reálného socialismu plnit. Zároveň měla rodinná politika pružně reagovat na společenské změny, na nové problémy, na uspokojování opodstatněných nesaturovaných potřeb rodiny apod. Měl být opuštěn plošný a neadresný přístup státu v oblasti dávek a služeb, který měl být nahrazen jasně definovaným adresným systémem dávek doplněným souborem služeb, postavených na principech individualizované sociální práce a rovnosti mezi poskytovatelem a klientem těchto služeb.

Rodinná politika měla dále akceptovat diverzitu životních způsobů rodin i jejich skladby jako přirozený proces odrážející rostoucí diverzitu moderních společností.

Oblast rodinné politiky však nebyla po listopadu 1989 nikdy jako samostatná oblast explicitně formulována, ale lze na ni vztáhnout základní principy, na kterých začala být transformována sociální politika jako celek.

V nejobecnější rovině se jednalo o odstranění státního paternalismu a přizvání řady dalších subjektů do oblasti sociální politiky. Role státu byla vymezena jako role posledního garanta při selhání všech dalších zdrojů sociální ochrany. Ekonomická transformace, která mělapolitickou prioritu, vyžadovala provést v oblasti sociální politiky především tyto základní kroky: institucionalizovat státem garantované minimum pro každého sociálně potřebného a vytvořit legislativní a institucionální podmínky pro řešení nového problému – nezaměstnanosti. Dále byl zaveden problematický institut minimální mzdy. Byl prosazen systém povinného sociálního pojištění s odvody do státního rozpočtu. Důležitou roli hrálo zavedení mechanismu valorizace sociálních příjmů v závislosti na růstu životních nákladů. Dodržování přijatých pravidel mělo zaručovat, že žádné skupiny populace nemohou neodůvodněně propadnout sociálním sítím pod hranici životního minima a že sociální přerozdělování bude pouze mírně korigovat prohlubující se sociální diferenciaci. Všechny tyto (a další) kroky byly populací v podstatě akceptovány jako legitimní.

Tyto složité celospolečenské změny měly přímý dopad na životy českých rodin a jejich důsledky se začaly projevovat v každodenních životních strategiích i v demografickém chování lidí. Postupně se zvyšuje věk uzavírání sňatků, klesá porodnost i sňatečnost, snižuje se průměrná velikost rodiny, přibývá dětí narozených mimo manželství (srv. Kučera, 1995). Tyto trendy nás jednak přibližují situaci v ostatních standardních evropských demografiích, jednak dokumentují schopnost rodiny pružně se přizpůsobovat změněným ekonomickým a sociálním podmínkám. Přes nepochybnou životaschopnost současné rodiny jsou zejména mladé rodiny pokládány z hlediska dopadů transformace společnosti za nejhroženější.

Výsledky sociologických výzkumů však toto tvrzení jednoznačně nepotvrzují (Kuchařová, Lhotská 1994:164). Ukazují spíše výraznou příjmovou diferenciaci podmíněnou na jedné straně přetrvávajícími stereotypy v demografickém chování mladých lidí a na druhé straně prosazující se zvýšenou aktivizací v oblasti práce již před uzavřením sňatku.



Lze tedy předpokládat, že každodenní ekonomický tlak spolu s otevřením manévrovacího prostoru povede k racionálnějšímu chování mladých rodin a snad i k utužení vztahů uvnitř rodiny v rámci jasnějšího obsahu rolí muže a ženy. Na druhé straně však je nutno připustit, že některé rodiny se se změněnými podmínkami dokáží jen těžko vyrovnat. Výzkumy z tohoto období dokladují (Rendlová, 1995), že situaci rodiny ve společnosti ve srovnání s rokem 1989 vnímají jako výrazně zhoršenou především občané s nižší kvalifikací a příjmy. Přesto dvě třetiny tehdejších svobodných hodlaly založit rodinu a deklarovaly ochotu mít dvě děti (Rendlová, 1995). Za rozhodující předpoklad k tomuto kroku považovaly vyřešenou bytovou situaci a zaměstnání muže. Okolnosti sociálního zajištění hrají v těchto úvahách pouze velmi okrajovou roli. Je však těžko říci, zda tyto postoje budou konzistentní s budoucím chováním a zda znamenají jakýsi obrat k racionálnějšímu uvažování ve vztahu k založení rodiny.

**10.3.1. Spory o koncepci státních podpor rodinám s dětmi v polovině 90. let.** Rodinná politika všech států se zaměřuje především na kompenzaci sociálních důsledků událostí kolem narození dítěte a na období bezprostředně spojené s péčí o ně. Je v ní vyjádřen význam rodičovství pro stát, princip kompenzace ztráty příjmu či snížení životní úrovně a zakotven princip možné rovné participace obou rodičů na péči o dítě v tomto období. Konkrétní podoba těchto systémů má v různých státech vždy svou tradici a na ní založené priority. Transformace našeho systému státních dávek pro rodiny s dětmi v systém Státní sociální podpory byla doprovázena značnou kritikou, a to nejen z levicových, ale i z pravicových pozic. Tento návrh Ministerstva práce a sociálních věcí vycházel z analýzy situací, ve kterých stát považuje za potřebné a účelně participovat na jejich řešení poskytnutím sociálních dávek. Vyjádřením tohoto přístupu je posílení principu adresnosti, který byl dříve součástí pouze systému sociální pomoci.

Konstrukce systému státních podpor je podřízena těmto principům: životní úroveň by měla vycházet především z pracovních příjmů, jejichž zvyšování by mělo být hlavním motivačním faktorem, sociální přerozdělování by nemělo deformovat sociální diferenciaci, ale pouze ji korigovat a konečně nezanedbatelné je i hledisko ekonomické hospodárnosti. V této obecné po-

loze byla koncepce velmi přijatelná, diskuze se rozpoutaly nad konkrétní realizací těchto principů (tj. nad hledáním optimální míry mezi uplatněním principu sociální solidarity a principu individuální zodpovědnosti jedince za realizované životní kroky).

Snad největší problém přinesla změna konceptu rodinných přídatků z univerzálně poskytované dávky na testovanou sociální podporu. Je to pochopitelné, tato dávka tvořila po téměř 50 let součást příjmů rodiny, měla tedy svou tradici a přes změny její konkrétní podoby manifestovala, že mít a vychovávat děti je státem uznaná hodnota. Navíc je ve většině okolních zemí tato dávka rovněž poskytována všem rodinám bez ohledu na jejich příjmovou situaci (Social Security Programs Throughout the World, 1992). Vezmeme-li v úvahu finanční problémy okolní vyspělé Evropy při financování jejich sociálního státu, zdá se, že tato naše redukce předjímá restrikce, které možná čekají i okolní země. Jde totiž o dávku, jež tvoří nejobemnější složku státních podpor. Nakonec byla přijata varianta koncipovat rodinné přídatky jako dávku adresnou s tím, že nebude přiznána pouze těm, kteří mají více než trojnásobek životního minima.

Přídatky na děti tedy v době jejich zavedení nedostávalo pouze o něco více než 8 % rodin. Za předpokladu, že ekonomický rozvoj přinese v budoucnosti růst životní úrovně a zároveň zvětšování příjmové diference, bylo možné očekávat, že postupně stále větší část populace se ocitne mimo meze možného nároku na tuto dávku. Tím by se přídatky na děti staly skutečnou dávkou sociální podpory a bylo by naplněno rovněž kritérium ekonomické úspornosti. Během projednávání zákona o státních podporách rodinám s dětmi byl rozšířen okruh dávek, které nebudou přihlížet k výši příjmu (rodičovský příspěvek, dávky péče, porodné a pohřebné). Systém byl nakonec přijat a od září 1995 postupně zaváděn do praxe.

Po prvních zkušenostech se zaváděním systému státních podpor rodinám s dětmi se ukázala jeho značná administrativní náročnost a postupně se odstraňovaly některé nedomyšlenosti v konstrukci dávek (příspěvek na dopravu) i v podmínkách nároku na ně (nezapočítání příjmu z práce v zahraničí). Začalo se objevovat i zneužívání systému, které vede k tzv. „pasti chudoby“, kdy pro mnohé rodiny je výhodnější setrvat na sociálních dávkách, než se zabezpečit pracovním příjmem. Přítomno je i riziko stigmati-

zace. Některé rodiny, které se domnívaly, že jejich životní úroveň je průměrná, s překvapením zjišťují, že jsou chudé.

Největší objem těchto dávek (90 %) tvořily přídavky na děti, sociální příspěvek (vznikl transformací státního vyrovnávacího příspěvku) a rodičovský příspěvek. Podíl těchto dávek na celkových čistých příjmech byl však velmi nízký, v roce 1997 se na nich podílel pouze 4,4 %.<sup>48)</sup> Celkově je možno říci, že při svém zavedení systém státních podpor zvýhodňoval především vícedětné rodiny, protože patří většinou zároveň k nízkopříjmovým a mohl tak vést k utlumení jejich ekonomické aktivity. Zároveň však se kritizovalo, že působí demotivačně na střední třídy, které do systému nejvíc přispívají a kterým mnoho nepřináší. Podle názoru odborníků je potřeba tento systém provázat se sociální prací a zaměřit se u problémových klientů na odstraňování příčin nízkých příjmů a závislosti na dávkách.

**10.3.2. Další změny nástrojů pomoci rodinám.** S rodinnou politikou souvisí také oblast sociální pomoci, která čekala až do roku 2006 na svou reformu. Tato oblast se týkala rodin definovaných jako sociálně potřebné, ohrožených finančními i sociálními problémy. V rámci tohoto systému existovaly dávky a služby sociální péče, a to jak jednorázové, tak opakující se po celou dobu trvání příslušné sociální události. Je to například příspěvek na výživu dítěte, dále jednorázová dávka, kterou je možno poskytnout při mimořádné nepříznivých sociálních podmínkách, dále některé dávky pomáhající pěstounům, dávky z titulu těžkého zdravotního postižení dítěte apod.

Tato oblast dlouhodobě trpěla nedostatečným akcentem na sociální služby, především na sociální práci s klienty. Cílem požadovaných uprav je přenesení důrazu z pasivního poskytování dávek na sociální práci s klienty a posílení důrazu na aktivitu klienta a jeho snahu dostat se ze závislosti na sociálních dávkách.

Kromě těchto dvou zmíněných oblastí (sociální podpory a sociální pomoci) tvoří významnou součást rodinné politiky nástroje poskytující hmotné zajištění rodičům (mateřská dovolená a peněžitá pomoc v mateřství, mateřský příspěvek byl v roce 1990 v souladu s evropskými trendy transformován do rodičovského příspěvku a stal se součástí dávek státní sociální podpory, doba jeho pobírání je jednou z nejdelších na světě). Byl přijat koncept rodičovské

dovolené jako vyjádření otevřené možnosti volby pro muže i ženy, možnost výdělku při pobírání rodičovského příspěvku je nesena snahou o usnadnění možnosti sladění péče o rodinu a zaměstnání. Výše rodičovského příspěvku činí dávku pro většinu otců neatraktivní, ale je možno konstatovat, že směr přijímaných změn je správný. Cesta, která povede k lepšímu sladění práce a zaměstnání i prostřednictvím této dávky, je však ještě stále před námi. Za prorodinné opatření je možno dále považovat podporu při ošetřování člena rodiny (později ošetřovné), již mohou čerpat podle potřeby oba rodiče. Vývojem prošla i dávka porodného, ale až do roku 2011 si zachovala příslušnost k plošným dávkám. Teprve v roce 2011 došlo k další restrikci ve vyplácení těchto dávek. Sociální příplatek byl zrušen a porodné se začalo poskytovat do 2,4 násobku životního minima a pouze pro první dítě (děti). Státní sociální podpora zohledň i potřeby pěstounů a rodičů zdravotně postižených dětí. Nejnovější úprava snižuje nárok na porodné a přídatky na děti na dvojnásobek životního minima a dávky pěstounské péče vyjímá ze zákona o státní sociální podpoře v rámci reformy náhradní rodičovské péče..

Uvedené oblasti finanční pomoci rodinám zhruba odpovídají přístupům v ostatních zemích. V tomto srovnání je možno upozornit na neexistenci přímých dávek pro neúplné rodiny, které je běžné v řadě vyspělých států (Dánsko, Německo, Francie, Británie, Řecko aj.). V našich podmínkách jsou jejich nároky zohledněny v rámci dávek státní podpory a dále také v rámci nemocenského a dávek sociální péče.

Poslední okruh změn v oblasti zákonodárství s přímým dopadem na rodinu se v 90. letech týkal připravované změny rodinně právních vztahů. Hlavní změnou je návrat rodinně právních vztahů opět po 36 letech do oblasti soukromého práva, které bylo upraveno občanským zákoníkem, a vyčlenění sociálněprávní ochrany dětí a mládeže do oblasti práva veřejného, do samostatného zákona, což bylo v kompetenci Ministerstva práce a sociálních věcí. Tyto nové trendy vyústily v přijetí nového zákona o rodině (zákon č. 84/2012 Sb.), zákona o sociálně právní ochraně dětí, v úpravě mezinárodněprávní ochrany dítěte a též v přijetí zákona o registrovaném partnerství (zákon č. 115/2006 Sb.).

Dalším z hlavních témat v rámci rozvoje rodinné politiky bude nepochybně jedna z priorit Evropské unie, kterou je sladování podmínek mezi

prací a životem v rodině na principu rovného přístupu obou pohlaví. Další konkrétní návrhy v oblasti rodinné politiky by se mohly týkat zvýšení legislativního zájmu, vycházejícího z variability rodinných forem (nesezdaná soužití, práva registrovaných partnerů na rodičovství). Očekávat se dají i pokračující snahy o větší zapojení otců do péče o dítě.

Zvýšení významu přikládaného rodině v sociální politice souvisí též s nepříznivým demografickým vývojem. Víra v příčinnou souvislost mezi porodností a prorodinnou politikou se projevila zejména po roce 2000 poměrně štědrá rodinnou politikou. Nařízením vlády č. 343/2003 byl formulován úkol zmapovat českou rodinnou politiku. Agenda rodinné politiky se tak dostala do kompetence Ministerstva práce a sociálních věcí. V roce 2004 byla zpracována Národní zpráva o rodině a Národní koncepce rodinné politiky. Posléze byl na jejich základě zpracován Akční plán na podporu rodin na období 2006–9. Vláda sociální demokracie zavedla společné zdanění manželů (které však bylo později zrušeno), zrušila neoprávněné zvýhodnění osamělých matek, novelou zákona o státní sociální podpoře umožnila výdělečnou činnost bez omezení při současném čerpání rodičovského příspěvku, zvýšila dávku porodného apod.

Následná vládní koalice v čele s ODS pak v rodinné politice provedla změny v rámci systému státní sociální podpory, které jdou spíše opačným směrem, tj. např. odstranění valorizačního mechanismu, a tím snížení nákladů na dávky (přídavky na děti stanoveny pevnou částkou), zavedení třírychlostní rodičovské dovolené a vázanost nejvyšší výměry rodičovského příspěvku na výši předchozích výdělků (tj. posilování principu zásluhovosti), zrušení sociálního příplatku (2011) apod. Další prioritou této vlády je rozšíření spektra možností předškolních zařízení (baby sitting, podnikové školky, rodičovská výpomoc) a vytváření legislativního prostoru pro jejich rozvoj.

#### 10.4. Závěr

V jedné ze srovnávacích analýz současné evropské rodinné politiky,<sup>49)</sup> autorky konstatují, že na úrovni Evropského společenství hraje rodinná politika pouze zanedbatelnou roli. Byla sice zřízena meziparlamentní skupina „European Observatory on National Family Policies“, ta však zatím nebyla

schopna koordinovat snahy jednotlivých států v této oblasti ani prosazovat jasné a konzistentní rodinné politiky. Od druhé poloviny 90. let je ale i v rámci Evropské unie rostoucí zájem rodinnou politikou. Projevem může být společná legislativa, týkající se směrů úprav rodičovských dovolených (srv. Munková, 2001), snahy o podporu nástrojů, které umožní lépe sladit práci s péčí o děti (široké spektrum služeb předškolní péče, pracovní právní legislativa, zohledňující potřeby rodičů malých dětí, zvýšený zájem o zlepšování náhradní rodičovské péče, včetně umožnění adopce dětí partnery stejného pohlaví. Rodinná politika je stále více chápána jako průřezová oblast, procházející celým spektrem opatření sociální politiky, nebo jinými slovy: jakékoli opatření sociální politiky by mělo být posuzováno z hlediska jeho dopadů na rodinu. Stále se zdůrazňuje význam rodin v mezigenerační solidaritě (péče o nejslabší členy společnosti – děti, staří lidé). Priority rodinných politik lze shrnout následujícím způsobem:

- vytváření podmínek ke sladění práce a rodinného života,
- podpora plurality rodinných forem a jejich rovného přístupu k právům sociální ochrany,
- posílení diverzifikace subjektů starajících se o rodinu (zejména posílení role obcí, podniků, soukromých subjektů),
- pozornost dětem a jejich sociálně právní ochraně, péči o seniory,
- uznání výkonu rodin a jeho ekonomického vyjádření (např. příspěvky na péči o rodinné příslušníky).

Rodinná politika zpravidla netvoří nikdy nějaký ucelený „soubor opatření“ vůči rodině. Na rodinu dopadají důsledky veškerých společenských změn. Tak je tomu i v české rodině. Opatření, adresovaná přímo jí, mohou tyto dopady pouze korigovat, eventuálně se snažit předcházet jejich negativům. V širším kontextu se rodiny přímo dotýkají opatření v rámci bytové politiky, politiky zaměstnanosti, v oblasti školství, zdravotnictví apod.

V této souvislosti je třeba připomenout význam sociologických výzkumů, zkoumajících situaci, a postoje současné rodiny. Rodinná politika musí stimulovat k zodpovědnému chování, ale na druhé straně je třeba nepřecenit možnosti rodiny pomoci si vlastními silami a znát i naléhavost potřeb nejohroženějších skupin populace.

## 11. Zdravotní politika

**11.1.** Zdraví jako hodnota. **11.2.** Vývoj zdravotní politiky na území České republiky. **11.3.** Modely zdravotní péče ve světě. **11.4.** Zdravotní politika v České republice po roce 1989. **11.5.** Současné problémy a priority české zdravotní politiky.

### 11.1. Zdraví jako hodnota

Oficiální definice zdraví podle Světové zdravotnické organizace zní: „Zdraví je stav naprosté tělesné, duševní a sociální pohody (wellbeing)“. Tento komplex fyziologických, psychických a sociálních podmínek by měl zaručit všem lidem na světě žít sociálně a ekonomicky uspokojující životy. Definice upozorňuje na nesprávnost redukce péče o zdraví pouze na léčebnou péči, protože celkové podmínky, ve kterých člověk žije, výrazně ovlivňují jeho zdravotní stav. Z této definice zároveň vyplývá, že zdraví jedince je nutno chápat jako konkrétní polohu na kontinuu mezi touto naprostou tělesnou, duševní a sociální pohodou a smrtí.

V naší společnosti je již dlouhodobě zakonzervován rozpor mezi společenskou a individuální hodnotou připisovanou zdraví a skutečným chováním společnosti i jednotlivců.

V období totalitního režimu se tento rozpor projevoval státním preferováním cílů úzce ekonomické a ideologické povahy a lidský faktor zde působil pouze jako prostředek k jejich dosažení bez ohledu na důsledky těchto strategií na lidský organismus (devastace životního prostředí, špatná úroveň pracovních podmínek lidí, hmotná zainteresanost na ničení vlastního zdraví). V rovině individuálního chování lidí se tento rozpor projevuje podobně rozporně deklarováním hodnoty zdraví jako jedné z nejuznávanějších hodnot a skutečným chováním, které tomuto hodnocení naprosto neodpovídá. Zdravý životní styl jako móda se teprve začínal objevovat.

Právo na ochranu zdraví a právo na sociální a lékařskou pomoc je jedním ze základních lidských práv. Zodpovědnost státu pak vyplývá z ratifikace Evropské sociální charty z roku 1961 a znamená, že stát by měl vytvářet podmínky pro realizaci tohoto práva tím, že vytváří dostupné systémy zdra-

votní péče, které by měly obsahovat rejstřík služeb počínaje prevencí, léčbou, rehabilitací a následnou integrací do společnosti (srv. Tomeš 2010). Péče o vlastní zdraví je ovšem na druhé straně soukromou záležitostí člověka, ten však nesmí svými zdravotními problémy ohrožovat zdraví ostatních. Náš vstup do Evropské unie ovlivnil i zdravotní politiku. Evropská unie vymezuje mantinely v oblasti ochrany veřejného zdraví, bezpečnosti léků, potravin a ochraně zdraví a bezpečnosti při práci. Jednotlivé státy pak garantují poskytování zdravotní péče, její kvalitu, dostupnost a financování. Státy také musí zajišťovat podmínky pro volný pohyb osob, a to jak zdravotníků (uznávání získaných kvalifikací), tak pacientů.

Pro sociální politiku je nemoc jednou z nejstarších a nejdříve legislativně upravených sociálních událostí a pojištění pro případ nemoci a později invalidity byl součástí státem organizovaných systémů sociálního pojištění již od konce 19. století. V Rakousku-Uhersku a Německu bylo nemocenské pojištění organizováno prostřednictvím systému nemocenských pokladen, které také začaly poskytovat zdravotní péči (srv. Tomeš 2010).

## **11.2. Vývoj zdravotní politiky na území České republiky**

Významným mezníkem v poválečném období pro oblast zdravotnictví byl zákon o národním pojištění z roku 1948. Národní pojištění zajišťovalo populaci pro případ stáří, invalidity, úrazu, nemoci a mateřství a ztráty živitele smrtí. Toto pojištění mělo odstranit dosavadní roztržičnost ve smyslu různých nároků pro různé skupiny zaměstnanců a mělo za cíl tyto nároky sjednotit. Týkalo se i úseku ambulantní péče pro pracující. Dalším zákonem došlo k postátnění léčebných a ošetrovatelských ústavů (zákon č. 185/1948). Postátnění se týkalo i lázeňských zařízení.

Proces postupného postátnění zdravotnictví podle sovětských vzorů pokračoval v roce 1951 zákonem č. 103 o jednotné léčebné a preventivní péči. Od roku 1952 tak bylo provedeno tzv. „sjednocení zdravotnictví“, tedy jeho absolutní postátnění, zrušení nemocenských pojišťoven a léčebných fondů. Vznikla Ústřední národní pojišťovna a síť ústavů národního zdraví.

V poválečných letech byly dosaženy poměrně značné úspěchy v úrovni samotné léčebné péče. Postupně se dařilo snižovat nepříznivé ukazatele ko-



jenecké úmrtnosti i úmrtnosti jako takové, prodlužovala se střední délka života a byl sváděn úspěšný boj s řadou závažných onemocnění, zvláště infekčních. Zavedlo se povinné očkování a řada těchto nemocí odešla z lidského života a stala se historií (neštovice, dětská obrna, černý kašel). Úspěšný boj byl sváděn i s tuberkulózou.

Náš zdravotnický systém patřil v té době k jednomu z nejpokrokovějších. Optimistický pohled na otázky zdravotnictví i zdraví přetrvával až do poloviny 60. let, kdy se začaly postupně projevovat důsledky extenzivního rozvoje našeho hospodářství. Rozvoj těžkého průmyslu, chemizace zemědělství, rostoucí urbanizace začaly postupně žádat svou daň za způsob, jakým byla tato odvětví rozvíjena. Důsledkem bylo postupné zhoršování životního prostředí i nízká kvalita pracovního prostředí s mnoha rizikovými faktory. Složení potravy i způsob života se spoustou stresových faktorů – to vše se začalo podílet na zvýšeném výskytu civilizačních chorob (choroby srdce a cév).

Tento vývoj ukazatelů zdravotního stavu populace se ovšem netýkal pouze naší země. Podobné vývojové trendy byly zaznamenány i ve vyspělých evropských státech. Zde však, vědomi si ekonomické návratnosti péče o lidské zdraví, se začali daleko dříve než u nás zabývat nápravou daného stavu.

Neřešený stav těchto problémů od poloviny 60. let se u nás začíná postupně projevovat zhoršováním všech sledovaných ukazatelů zdravotního stavu populace. Tento vývoj můžeme ilustrovat na příkladu střední délky života (nebo jinými slovy pravděpodobnosti dožití). V letech 1960–64 zaujímalo Československo mezi 27 evropskými státy 10. místo ve střední délce života. Pak v letech 1970–74 kleslo na 22. místo a v polovině 80. let dokonce na 27. místo mezi 31 státy Evropy. V 90. letech sice došlo v tomto ukazateli u nás ke zlepšení, ale ve srovnání s vyspělými evropskými státy jsme stále zaostávali o 4–6 let. (bylo to 68 let pro muže a 75 let pro ženy).

Na tomto stavu se dále podílela zhoršující se úroveň systému zdravotnictví, nezdravý životní styl i nedostatek hmotných a motivačních podmínek pro jeho změnu. Podle poznatků Světové zdravotnické organizace (cit. podle: Žižková, Krebs, 1993: 105) se na úrovni zdraví podílí přibližně:

- ze 70–80 % životní prostředí a pracovní podmínky,
- z 10 % genetické dispozice,
- z 10–20 % úroveň kvality zdravotní péče.

### 11.3. Modely zdravotní péče ve světě

Uplatňované modely řízení a financování zdravotnictví ve světě jsou jako všechny ostatní sociálně politické soustavy dány historickým vývojem, hodnotami, příkládanými jednotlivým oblastem, ekonomickými možnostmi i politickými prioritami v jednotlivých státech. Každý stát tedy postupuje svou specifickou cestou. Obecný legislativní rámec pak různě vymezuje roli státu, jedince i nestátních subjektů v rámci péče o zdraví populace.

Přesto je možno rámcově specifikovat několik základních modelů zdravotní péče:<sup>50)</sup>

- vysoce centralizované soustavy, kde vlastníkem i provozovatelem zdravotnických zařízení je stát (země bývalého socialistického bloku),
- jednotné národní soustavy zdravotní péče financované převážně z daní, avšak s relativní nezávislostí zdravotnických zařízení, doplněné nezávislými zařízeními soukromého sektoru uplatňujícími se na trhu (Velká Británie, Švédsko, Španělsko),
- soustavy s povinným zdravotním pojištěním (Německo, Rakousko, Francie, dnešní Česká republika),
- liberální soustavy založené na uplatnění trhu s dobrovolným soukromým zdravotním pojištěním, doplněné soustavami péče o vybrané ohrožené skupiny populace, které jsou financovány z daní (USA).

Téměř všechny země dnes čelí problémům v oblasti financování zdravotnictví. Tyto problémy jsou zvláště naléhavě pociťovány v posledních dvaceti letech a je možno je charakterizovat jako snahu o utlumení prudkého nárůstu nákladů. Tyto náklady se v polovině 90. let pohybovaly mezi zhruba 6 % až k více než 12 % hrubého domácího produktu. Z toho veřejné výdaje představují obvykle 70–80 % (s výjimkou USA, kde se pohybují kolem 46 %). Mezi státy s nejvyššími výdaji patří Německo, USA a Kanada, nejnižší výdaje jsou typické pro Řecko, Portugalsko a Velkou Británii (Zdravotní politika a ekonomika 4/2001: 324). Naše republika vydává na zdravotnictví zhruba 6,1 % hrubého domácího produktu, což je údaj srovnatelný s vyspělými státy. Toto je však pouze velmi hrubý ukazatel, který nic neříká o struktuře těchto výdajů. Podle dostupných srovnávacích dat se zdá, že naše republika ve srovnání s vyspělými státy vynakládá výrazně větší objem

prostředků na léky a na ambulantní lékařskou péči. Menším objemem prostředků u nás se vyznačuje dlouhodobá lůžková péče (Zdravotní politika a ekonomika 4/2001: 322). Obecně je dále možno říci, že v rámci jednotlivých států nacházíme malý vztah mezi objemem prostředků vynakládaných do zdravotnictví a zdravotním stavem populace.

#### **11.4. Zdravotní politika v České republice po roce 1989**

Složitá zdravotní situace obyvatelstva i problémy resortu zdravotnictví jako důsledek totalitního režimu – to byly podmínky, ve kterých se začaly formovat po roce 1989 první představy o transformaci systému zdravotnictví.

Nejobecnějším cílem reformy měla být obnova a podpora zdraví lidí s cílem dosažení žádoucích změn zejména v těchto oblastech:

- zvýšení střední délky života, alespoň na srovnatelnou evropskou úroveň,
- snížení nemocnosti a invalidizace,
- zvýšení šancí našich občanů na prožití celého života v činorodé aktivitě a s pocitem životního uspokojení.

Předpokladem realizace reformy bylo vyzvednutí principu osobní zodpovědnosti za vlastní život, renesance ideálu pomoci bližnímu v nouzi a realizace demokratického principu veřejné kontroly a participace občanů. Fungování systému bylo podřízeno respektování těchto zásad:

- garance přiměřené zdravotní péče všem občanům,
- zrušení monopolu státu v poskytování péče o zdraví, vznik konkurenčního prostředí,
- obec bude realizovat zásady zdravotní politiky na svém území,
- právo občana na svobodnou volbu lékaře i zdravotnického zařízení,
- vícezdrojové financování zdravotnictví,
- těžištěm péče bude ambulantní léčba, zejména primární zdravotní péče.

Hlavními nástroji realizace těchto kroků se stalo zavedení povinného zdravotního pojištění (návrat k modelu uplatňovanému v období první republiky) a privatizace zdravotnictví.

Transformace zdravotnictví byla zahájena v roce 1991 spuštěním procesu privatizace zdravotnických zařízení. Vláda vydala zásady pro sestavení se-

znamu zdravotnických zařízení vhodných pro privatizaci. Zároveň byla přijata novela zákona č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu (zákon č. 86/1992 Sb.), která přizpůsobovala původní znění novým podmínkám. Zároveň byly přijaty nové zákony o všeobecném zdravotním pojištění a zákon o provozování zdravotní péče v nestátních zdravotnických zařízeních. Přijetím těchto norem byl vytvořen právní rámec pro další transformační změny.

Privatizace zdravotnických zařízení neprobíhala hladce, byla doprovázena celou řadou problémů a koncepčních nejasností i problémů se zadlužeností nových vlastníků. Součástí tohoto procesu bylo podstatné zlepšení technické úrovně poskytované lékařské péče. Nákupy moderní techniky byly financovány z bankovních úvěrů a neschopnost je splácet byla jedním z důkazů špatného nastavení systému zdravotních služeb. Problémy s privatizací zdravotnických zařízení kulminovaly v roce 1994, kdy banky z důvodů legislativní nedořešenosti odmítají poskytovat další úvěry. Ukazuje se, že celý systém zdravotnictví je koncipován tak, že stimuluje k neefektivnímu čerpání finančních zdrojů, k čemuž přispělo i bodové ohodnocení lékařských úkonů.

Vývoj privatizace zdravotnických zařízení po roce 1995 potvrdil oprávněnost rezervovaného přístupu bankovního sektoru při úvěrové politice v resortu zdravotnictví. Vzájemná zadluženost zdravotnických zařízení, pojišťoven a dodavatelů dále narůstala a tento nárůst ve svém důsledku ohrožoval jejich samotnou existenci. Ekonomické otázky zdravotnické soustavy nelze brát na lehkou váhu nebo je dokonce opomíjet. K nedobrému stavu přispívala nemalou měrou nespokojenost lékařů a dalších pracovníků ve zdravotnictví s výší jejich odměňování a neefektivním systémem rozdělování přidělených prostředků.

Všeobecná zdravotní pojišťovna se stala v průběhu roku 1992 veřejnoprávní institucí a začala samostatně hospodařit s úhradami za lékařské úkony, spotřebovaný materiál i léky. V průběhu roku 1993 umožnila legislativa vznik dalších oborových pojišťoven, celkem jich vzniklo 27. Systém, který stimuloval nabídku i poptávku po zdravotnických službách, kde jednu z největších položek tvoří výdaje na léky, dostává pojišťovny do situace platební neschopnosti a řada pojišťoven postupně zaniká. Zadluženost se přenášela na zdravotnická zařízení, zejména nemocnice, kde kritickou situaci řešil v konečném důsledku stát.

V průběhu let 1996–1997 došlo ke snížení počtu zdravotních pojišťoven. Ukazuje se, že zdravotní pojišťovna nehraje roli pouhé finanční instituce, shromažďující prostředky pojištěnců a hradící vše vykazané. V souvislosti s analýzou postavení a úlohy zdravotních pojišťoven vystupují stále zřetelněji do popředí otázky participace občanů a výraznějšího uplatnění veřejného zájmu ve zdravotnictví.

Situace v oblasti zdravotnictví po nástupu pravicových vlád je charakteristická snahami o systémové změny, které by motivovaly k ekonomickému chování poskytovatele i příjemce lékařské péče. Reforma ministra Julínka byla postavena na třech pilířích:

- reforma zdravotní péče (posílení práv pacientů),
- reforma zdravotního pojištění (za lepší péči možnost si legálně připlatit),
- rozvoj zdravotnictví (institucionální změny, odstraňující dvoukolejnost řízení fakultních nemocnic, nové podmínky pro financování zdravotních služeb).

Jádrem kritiky této reformy bylo, že navrhované kroky povedou k upřednostňování ekonomických kritérií nad sociální spravedlností a dodržováním lidských práv v oblasti zdravotnictví. Kritici hovoří o modernizaci českého zdravotnictví cestou marketizace, která otevírá prostor pro jeho výprodej zahraničním investorům (dostupné na [http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/121812561\\_sb-hvapetr.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/121812561_sb-hvapetr.pdf)). Podle Hávy a Maškové (2007) se tento proces realizuje prostřednictvím dvou kroků:

“český pacient je postupně převychován v ekonomicky racionálně jednajícího spotřebitele zavedením plošných poplatků a spoluplateb a změnami organizačně právních forem nemocnic a zdravotních pojišťoven na subjekty soukromého práva s omezenou nebo zcela chybějící právní subjektivitou ve vztahu k veřejnému právu či lidským právům”.

Navrhované změny ve tří výše uvedených oblastech se nakonec díky kritice opozice nepodařilo přijmout, pouze byly zavedeny některé poplatky (u ambulantních lékařů, za recepty).

Reforma nakonec skončila svržením vlády Mirka Topolánka na jaře v roce 2009 a s příchodem nové vlády premiéra Nečase reformní úsilí pokračuje, a to v zásadě ve stejném směru změn. Opět jsou pro rok 2012 navrhovány

změny posilující práva pacientů, ovšem porostou i nároky na pacienta dodržovat dohodnutý léčebný postup. Posilovat se mají též práva zdravotně postižených osob (na právníka, tlumočníka) a dětí. Je legalizováno připlácení za ekonomicky náročnější léčbu, od prosince 2011 se zvyšuje poplatek za hospitalizaci, který je koncipován jako sociálně únosný. Změny ve financování nemocnic by měly motivovat nemocnice k větší efektivitě léčby. Záměrem je též zefektivnit systém lůžkové péče, jenž je vysoko nad průměrem ostatních evropských zemí. Mělo by se snižovat množství akutních lůžek a využít těchto kapacit pro potřeby sociálně zdravotní péče. Za základ zdraví je považována prevence. Zlepšovat by se mělo i odměňování pracovníků ve zdravotnictví.

### **11.5. Současné problémy a priority české zdravotní politiky**

Přes všechny problémy uplynulých dvaceti let je možno konstatovat, že během tohoto období došlo k výraznému poklesu ukazatelů celkové úmrtnosti populace i k poklesu úmrtnosti na některé nejčastěji se vyskytující choroby, jako jsou choroby srdce a cév, a tím vlastně k prodloužení střední délky života naší populace. Do roku 2009 se situace v tomto ohledu výrazně zlepšovala a čísla pro rok 2009 uvádějí, že střední délka života mužů je 74,19 a u žen je to 80,13. Příčiny tohoto stavu lze spatřovat v určitém zlepšení životního prostředí, ve změnách ve způsobu života (skladba potravy, trávení volného času), ale i ve vysoké profesionalitě našich lékařů. I přes tato pozitiva však postupuje proces stárnutí populace, který je velkou výzvou nejen pro penzijní systém, ale i pro resort zdravotnictví. Tak by se mohlo stát, že zdravotní systém by nemusel být dlouhodobě udržitelný.

Základním problémem našeho systému zdravotnictví (jedná se ovšem o problém celosvětový, vyskytující se s různou intenzitou ve všech státech) je „rozpor mezi možnostmi a nároky medicíny a mezi schopnostmi státu tyto nároky ekonomicky saturovat“ (Průvodce krajinou priorit 2002: 554). Jinými slovy setrvalým problémem naší zdravotní politiky je vymezení toho, co bude zaručeno všem zdravotně postiženým a co bude poskytováno jako nadstandardní služby. Toto vymezení ovšem musí garantovat zachování rovného

přístupu ke zdraví pro všechny se zachováním jeho nejvyšší možné kvality. Toto je ovšem také jeden z problémů nejobtížnějších.

Zvládnutí stále přítomného problému nedostatku financí ve zdravotnictví bude vyžadovat efektivnější řízení zdravotnických zařízení i čerpání finančních zdrojů do zdravotnictví plynoucích. Přitom je možno konstatovat, že výdaje na zdravotnictví činily v roce 2006 6,8 % hrubého domácího produktu, což není ve srovnání s vyspělými státy málo, jak již bylo řečeno výše.

Další prioritou současné zdravotní politiky leží v rovině prevence, zdůrazňující zdravý životní styl jako nejlepší strategii proti chorobám. Nečasova vláda chce prostřednictvím osvěty působit na zvýšení aktivní participace občanů na podpoře a ochraně svého zdraví.

## **12. Vzdělávací politika**

**12.1.** Úvodní vymezení problematiky vzdělání. **12.2.** Vývoj vzdělávací politiky na území České republiky. **12.3.** Vzdělávací politika v České republice po roce 1989. **12.4.** Vzdělávací politika Evropské unie a její důsledky pro Českou republiku.

### **12.1. Úvodní vymezení problematiky vzdělání**

V odborné literatuře se můžeme setkat s různými způsoby vymezování pojmu vzdělání. Poměrně časté je chápání vzdělání jako souhrnu lidského vědění, čili jako jakási banka poznatků. Často je také vzdělání ztotožněno se školou (přenos vědomostí z jedné generace na druhou formou přímé výuky – Giddens 1997). Sociologický pohled zdůrazňuje proces předávání dalším generacím všeho toho, co jedinci umožňuje žít ve společnosti – norem, vzorů chování, obsahu společenských rolí, kulturních hodnot, znalostí a dovedností apod. Zde pak je zdůrazňována klíčová role procesu socializace jedince. Specifickou hodnotu vzdělání zdůrazňuje Bourdieu ve své teorii jednání. Vzdělání má podobu kulturního kapitálu a má nezastupitelný význam při dosahování sociálního statusu. Kulturní kapitál získáváme v pro-

cesu socializace jako specifický soubor schopností, ale i v objektivizované podobě jako knihy, umělecká díla a všeobecná kulturní orientace, ale též v institucionalizované podobě ve schopnosti využít vzdělávací systém (Bourdieu 1998).

Vzdělávací systém je pak možno vymezit jako poskytování a zprostředkování strukturně diferencovaného systému vědomostí a dovedností, které mají podobu kulturního prahu nebo jinými slovy, které mají podobu minimální kulturní normy. Vzdělávací systém je tedy vnitřně diferencovaný, a to jednak vertikálně (odrážá stupně vzdělání od základního po vysokoškolský) a jednak horizontálně (různé profese mohou znamenat stejnou statusovou pozici).

Z hlediska sociální politiky v oblasti vzdělání je důležité upozornit na možnost upřednostňování různých kritérií při přístupu ke vzdělání, podle toho, co je považováno za sociálně spravedlivé. Jak uvádí Potůček (Potůček: 1995:88), je možno v různé míře akcentovat:

1. princip pozitivní diskriminace (přednostní šance na vzdělání pro adepty se sociálními hendikepy),
2. princip rovného přístupu ke vzdělání (ve smyslu poskytnout všem jednotné vzdělání – egalitaristická interpretace, nebo poskytnout každému talentu odpovídající vzdělání – tomůžeme interpretovat jako rovnost příležitostí),
3. meritokratický princip (akcentace zásluh interpretovaných jako intelektuální dispozice a osobní úsilí).

Tento výčet možných interpretací sociální spravedlnosti v oblasti vzdělání je ovšem v rovině praktické aplikace mnohem složitější. Vzdělávací systém založený na pozitivní diskriminaci dobře známe z období před listopadem 1989 u nás, kde se jednalo o trvalé zvýhodňování stoupenců komunistického režimu. V demokratickém světě je třeba tyto přístupy vhodně kombinovat (např. ve fázi předškolního vzdělání vyzvednout princip pozitivní diskriminace, v základním školství egalitaristický princip ve smyslu jednotného vzdělání a rovných šancí. Další vzdělávací fáze by měly být založeny především na akcentaci meritokratických principů).



## 12.2. Vývoj vzdělávací politiky na území České republiky

Zhruba ještě před dvěma sty lety bylo vzdělávání dětí a jejich vstup mezi dospělé založen na přímém zapojení do ekonomických a jiných aktivit rodiny. Nástupem industrializace dochází k narušení tradičních vztahů a k objektivizaci odlišných sociálních potřeb v oblasti vzdělání. V období vlády Marie Terezie proběhl přechod k dnešnímu školnímu vzdělávání dětí. Je uzákoněna povinná školní docházka, která umožňuje vybavit většinu populace gramotností potřebnou jak pro ekonomický vývoj, tak i pro postupný rozvoj občanské společnosti. V období po druhé světové válce vykazuje vzdělanostní vývoj v evropských zemích značnou podobnost. Přesto se u nás díky čtyřiceti letům totalitního systému vyvinula řada odlišností.

Celý poválečný evropský vývoj v oblasti vzdělání byl postaven na myšlence, že investice do vzdělání jsou nejjistějším zabezpečením ekonomické a politické prosperity národa i státu. Vzdělávací politika je orientována maximální snahou o využití intelektuálního potenciálu populace.

Dominantou našeho poválečného vývoje je přijetí zákona o jednotné škole 21. dubna 1948. Původní snaha o překonání vzdělanostních bariér pro sociálně defavorizované skupiny dětí byla značným způsobem deformována a zneužita komunistickým režimem. I když u nás, stejně jako v západoevropských zemích, vítězí tendence k vyšší demokratičnosti, naplnění této tendence je naprosto odlišné. Prodlužuje se povinná školní docházka, staví se nové školy a na druhé straně se ruší malotřídky na vesnicích. Prudce se rozvíjí především učňovské školství a podstatně nižší dynamiku vykazuje střední a vysoké školství. Deformace principu jednotné školy často vede od možnosti volby vzdělávací dráhy k nutnosti podřídit se jedinému, úředně stanovenému sledu vzdělávacích aktivit. Zjevné je to u základního školství, které nebere v úvahu ani psychické, ani sociální, a dokonce ani zdravotní diference dětí. Na jedné straně se rozšířila úroveň vzdělání ve společnosti, na druhé straně byly vybudovány zbytečné bariéry, které blokovaly další demokratizaci vzdělání. Diktát ideologických cílů s tlakem ekonomické sféry, orientované představou extenzivního rozvoje, vedl k jednostranné preferenci učňovského, ale i obecně technického školství. Při hodnocení úspěšnosti vzdělávací politiky byly prioritní ukazatele růstu počtu tříd, učňů

apod., zcela stranou zůstávala řemeslná dovednost, schopnost samostatného řešení problémů, pocit stavovské cti a představa poctivě odvedené práce.

Úroveň demokratičnosti přístupu k vyššímu vzdělání byla jednostranně chápána jako podíl dětí z dělnických a rolnických rodin na těchto školách. V tomto úhlu pohledu je zvýšení demokratičnosti zjevné. Jejich vyšší vzdělanostní šance však byly dosahovány limitací šancí pro příslušníky inteligence. Zamlčena a nerespektována zůstávala skutečnost, že studijní aspirace jsou ve společnosti rozloženy značně nerovnoměrně. V podmínkách relativní stagnace počtu studijních míst nemůže být takováto demokratizace zajišťována jinak než diskriminací uchazečů z rodin inteligence. Snad nejvážnějším problémem byla motivační krize, vzniklá jako produkt rozporu mezi oficiálně deklarovanými cíli a realitou každodenního života. Místo „všestranně rozvinuté osobnosti“ pak pasivita, lhostejnost, poslušnost a průměrnost byly vlastnosti ideálního podřízeného, který vykonával pokyny shora.

Zatímco ve světě probíhal proces diverzifikace vzdělávacích institucí, v našich podmínkách probíhala reálná redukce variability vzdělávacích možností.

Základním znakem poválečného vývoje byly reformy školství. Většina současné populace zažila jednu, ale častěji i více těchto reforem na vlastní kůži. Principem všech změn však byly pouze změny v délce jednotlivých stupňů školské soustavy.

Důsledky těchto kroků se projevily zaostáváním za světovým vývojem, zejména v podílu mládeže studující na vysokých školách.

### **12.3. Vzdělávací politika v České republice po roce 1989**

Po roce 1989 se celá oblast vzdělávací politiky v nových podmínkách demokratické společnosti s tržní ekonomikou musí postupně přizpůsobovat změněným požadavkům na kvalitu pracovní síly i osobnostních rysů člověka.

Je nutno posílit možnosti individuální volby studijní dráhy a především rozšířit spektrum vzdělávacích institucí. Nezastupitelná role zde sice připadá státu, ale je nutno zrušit jeho monopol a umožnit vstup dalších subjektů do oblasti vzdělání.

Diverzifikace je nutná i v oblasti financování školství. Kromě státního rozpočtu se v této oblasti musí angažovat podniková sféra, soukromé instituce, obce, nadace, církevní instituce a studenti sami. Přitom vždy musí být respektována zásada, že nikdo nemůže být diskriminován ve svých vzdělávacích šancích kvůli své sociální situaci.

Tyto obecné zásady musely být realizovány v postupných krocích. Jedním z prvních porevolučních opatření bylo přijetí zákona o vysokých školách v roce 1990. Vysoké školy dosáhly autonomie, akademických svobod a jsou samosprávné – o svém vnitřním chodu rozhodují samy. Zvýšila se účast studentů na rozhodování o vnitřních záležitostech školy. Střední a základní školy získaly právní subjektivitu, ředitelé škol mají poměrně rozsáhlé pravomoci, ale jinak jsou přímo řízeny ministerstvem školství, ovšem zřizovány obcemi a kraji. Byl otevřen prostor alternativnímu školství. Zásadně se změnil obsah výuky (jazyky, občanská výchova, dějepis).

Otevření prostoru pro alternativní školství přineslo poměrně brzy efekt. Vznikla řada nových škol od základních, přes gymnázia a střední odborné školy. Existence nestátních vysokých škol byla povolena později. Tyto relativní úspěchy jsou ale v řadě případů spojeny s nedostatečnou kvalitou výuky. Další subjekty (podniky, církve, výzkumné ústavy) se zatím v oblasti školství angažují v nedostatečné míře. Podle názoru odborníků na problematiku školství jsou cíle transformace v této oblasti celkem jasné, složitější situace je ve volbě postupných kroků k jejich realizaci. Shoda panuje v tom, že transformace vzdělávací soustavy má být pozvolným procesem a ne radikální reformou.<sup>51)</sup> Přesto některé realizované kroky jsou hodnoceny jako kontraproduktivní<sup>52)</sup> a v rozporu s trendy ve vyspělých zemích (např. zkrácení povinné školní docházky na 9 let, zavedení selektivního principu v 11 letech, převedení kompetencí za profesní přípravu učňů ministerstvu hospodářství, systém financování státních učňů apod). Předmětem kritiky je i neexistence dlouhodobé koncepce vzdělávací politiky.

## 12.4. Vzdělávací politika Evropské unie a její důsledky pro Českou republiku

Jak uvádí Tomeš / Koldinská<sup>53)</sup> (2003:200 an.) mezinárodní ukotvení hodnoty vzdělání a práva na vzdělání pro všechny nacházíme již ve Všeobecné deklaraci lidských práv (1948), v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (1950), v Evropské sociální chartě (1961), Revidované Evropské sociální chartě (1996) a v dalších dokumentech. Pro oblast vzdělávací politiky jsou důležité především sociální důsledky a souvislosti, spojené s tímto právem. Pro evropské dokumenty, které se orientují především na práva pracovníků, je i právo na vzdělání vnímáno především jako nástroj pro získání sociálního a ekonomického postavení. Specificky se zmiňují práva osob zdravotně postižených a význam celoživotního vzdělávání.

Význam vzdělání v ekonomickém rozvoji, v boji proti nezaměstnanosti, sociálním nerovnostem a sociální exkluzi lidí je předmětem zájmu Evropské unie zejména od konce 90. let. Podle Smlouvy ES (1997) a jejích článků 149 a 150<sup>54)</sup> je ponechána odpovědnost za výuku na jednotlivých státech a důraz je kladen na spolupráci mezi evropskými státy. Je zdůrazněna nutnost podporovat politiku v oblasti odborné přípravy, výměnu studentů, informací a zkušeností.

Hovoří se o potřebě vybudovat „Evropu vědění“ ([www://europa.eu/legislation\\_summaries/other/c11040/\\_en..htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/c11040/_en..htm)), založenou na principu celoživotního vzdělávání jako nejlepší pojistce proti nezaměstnanosti. Cílem snah Evropské unie v oblasti vzdělávání je vznik otevřeného a dynamického evropského vzdělávacího prostoru, umožňujícího volný pohyb pracovníků, učitelů i studentů. Tento program obsahuje následující priority:

- koncept evropského kvalifikačního prostoru,
- koncept Evropy občanů.

Toho by mělo být dosaženo prostřednictvím

- posilování evropské (multikulturní) dimenze ve vzdělávání,
- rozšíření výuky cizích jazyků,
- vzájemného uznávání diplomů a certifikátů,
- vzdělávání dětí migrujících pracovníků.

Pro Českou republiku integrace do tohoto programu znamená postupné zavádění odpovídajících podmínek. Např. uznávání diplomů je upraveno samostatnou směrnicí (podrobněji Tomeš/Koldinská 2003:208). Výsledkem by mělo být zvětšení prostoru pro uplatnění českých odborníků na evropském trhu práce. Dále bude potřeba zaměřit náš vzdělávací systém jednoznačně na výuku cizích jazyků, na výchovu k demokracii a evropskému občanství a na uplatnění evropské dimenze a multikulturních aspektů ve vzdělávání.

Vzdělávací systém v naší společnosti si přes všechny snahy stále udržuje mnoho specifíků, které nás od současné Evropy odlišují. Především je to představa, že vzdělání je proces, který končí s ukončením školní docházky. Dalším mýtem je představa, že vysokoškolské vzdělání je elitní záležitost, která je otevřena pouze vybraným jedincům. Od vyspělých evropských států se tedy lišíme procentem populace s vyšším než středoškolským vzděláním (40 % vysokoškoláků má 13 zemí Evropy, my dnes 25,4). Podle dokumentu Strategie Evropa 2020 (srv. [www.euractiv.cz](http://www.euractiv.cz)) by Česká republika měla tento ukazatel zvýšit do roku 2020 až na 40 %. Zaostáváme i v účasti ve vzdělávání v dalším průběhu života. Odlišnosti přetrvávají i co se týče struktury nabídek na vzdělání (nízký podíl všeobecně vzdělávacích škol, vysoký podíl úzce specializovaných oborů, nízké zastoupení humanitních, přírodovědných a společenskovědních oborů proti zemědělským a technickým, příliš velký důraz na magisterské obory proti bakalářským). Podle Národního programu rozvoje vzdělání (MŠMT, 2001) by přístup k nějaké formě terciárního vzdělávání (vyšší odborné školy) mělo mít až 50 % daného populačního ročníku.

Český vzdělávací systém pokračuje ve svém trendu reprodukce nerovnosti v mezigeneračním přístupu ke vzdělání. Limitace šancí daných nedostatečnou kapacitou jednotlivých stupňů vzdělávání (gymnázia, vysoké školy) pak vede k tomu, že děti z rodin inteligence, které disponují potřebným sociálním a kulturním kapitálem, jsou výrazně zvýhodněné ve svém přístupu ke vzdělání proti dětem z rodin se základním vzděláním. Vzdělávací systém tak vlastně vytváří a reprodukuje sociální nerovnosti, místo aby je eliminoval. Vzdělávací systém v České republice by se měl zaměřit na realizaci následujících priorit (podrobněji Národní program rozvoje vzdělání, tzv. Bílá kniha, 2001):

- zvýšení počtu studentů všeobecně vzdělávacích programů (gymnázia, do roku 2010 by mělo mít 75 % středoškoláků maturitu),
- větší diverzifikace nabídky k vysokoškolskému studiu, a to jak magisterskému, tak bakalářskému,
- nabídka různých forem celoživotního vzdělávání (rekvalifikace).

Těchto cílů je možno podle názoru odborníků<sup>55)</sup> dosáhnout tak, že je nutno zvýšit veřejné výdaje na vzdělání, ale toto má být provedeno rovněž prostřednictvím zvýšení financí z neveřejných zdrojů (účast zaměstnavatelů, školné od studentů). Systém by se měl dále zaměřit na vyrovnávání vzdělávacích šancí pro všechny děti (posílení všeobecného vzdělání, vytváření specifických programů pro handicapované – nejen zdravotně, ale i sociálně, specializované programy pro talenty apod.). Jedním z hlavních úkolů, vyjma těch již vyjmenovaných, je ovšem též úkol zvyšovat kvalitu vzdělání, a to na všech zmíněných stupních.

## 13. Bytová politika

**13.1.** Úvod. **13.2.** Vývoj bytové politiky na území České republiky. **13.3.** Bytová politika v evropském kontextu. **13.4.** Vybrané nástroje bytové politiky. **13.5.** Bytová politika v České republice po roce 1989.

### 13.1. Úvod

Potřeba bydlet patří nepochybně k základním potřebám člověka, proto se realizace práva na bydlení dotýká všech občanů. Dá se říci, že funkcí bydlení v průběhu společenského vývoje spíše přibývá, a proto se způsoby přístupu k řešení problémů v oblasti bytové politiky právem pokládají za jednu z nejdůležitějších oblastí sociální politiky. Realizace bytové politiky patří zároveň k oblastem nejsložitějším.

Saturace potřeb bydlení je také obsažena ve Všeobecné deklaraci lidských práv i v řadě mezinárodních úmluv, týkajících se lidských práv. Právo na bydlení bývá artikulováno i v ústavách jednotlivých států. Bývá však různě interpretováno. V evropském kontextu je chápáno jako právo nevymaha-

telné, nenárokové, mající spíše charakter politické zodpovědnosti státu vůči občanům (Valentová, 1996:87).

### **13.2. Vývoj bytové politiky na území České republiky**

První podněty k zásahům státu do oblasti bydlení bývají spojovány s rozpadem nevolnických vztahů, s rozvojem průmyslu a stěhováním obyvatelstva do měst. S nahromaděním obyvatelstva ve městech přichází ruku v ruce potřeba určité regulace nastupujících sociálních problémů (chudoba, špatné bytové podmínky, zhoršení zdravotní situace sociálně slabých vrstev námezdně pracujících).

V období do první světové války byla předmětem právních úprav snaha o vybudování dostatečné kapacity bytů. Státní podpora bydlení měla v tomto období pouze nepřímou formu (osvobození novostaveb od domovní daně). Přímá pomoc státu ve formě úvěrů se objevuje až na začátku 20. století.

V období do poloviny 20. let se regulace v oblasti bytové politiky zaměřovala především na zlepšení ochrany práv nájemníků, ale i do oblasti hospodárného využívání stávajícího bytového fondu a podpory bytové výstavby. Důvodem těchto opatření byla akutní bytová nouze jako jeden z důsledků první světové války. Podpora bytové výstavby se týkala především výstavby malých bytů pro sociálně nejslabší vrstvy populace. Koncem 20. let se bytová situace začala poněkud zlepšovat, a tak se postupně ustupuje od forem přímé finanční podpory státu prostřednictvím úvěrové politiky. Dochází tím k uvolňování státní regulace v oblasti bytové politiky. Tento trend v zásadě pokračoval až do začátku druhé světové války. Státní regulace v oblasti bytové politiky se uskutečňovala prostřednictvím daňových úlev a státních záruk pro hypoteční úvěry. Podle některých odborníků i statistik Ministerstva sociální péče byla před druhou světovou válkou objektivní potřeba bytů v podstatě saturována, i když podle subjektivních kritérií tomu tak nebylo (Poláková-Průša:141, 1993).

Druhá světová válka, jakož i události spojené s jejím ukončením, měly výrazný dopad do sféry bydlení. Devastace bytového fondu, velké přesuny obyvatelstva, připravující se politické změny, ústící do převratu v roce 1948, to vše se velice silně promítlo do oblasti bytové politiky státu.

Po roce 1948 se stát stal téměř univerzálním vlastníkem i správcem bytového fondu. Změna vlastnictví objektů i politika osidlování pohraničí se výrazně promítla do změny postojů populace k majetku, která se projevila v dlouhodobém pohledu neúctou ke státnímu majetku a jeho následnou devastací. Základním principem bytové politiky se stal administrativně přidělový systém v situaci permanentního nedostatku bytů. Tato situace byla řešena hromadnou výstavbou bytů při současném zanedbávání existujícího bytového fondu, který se stal vlastnictvím státu a na jehož obnovu se nedostávalo peněz. Náklady na údržbu, obnovu a správu bytového fondu nesl rovněž stát a nepromítaly se do nájemného. Nerespektování těchto ekonomických souvislostí a masivní zátěž, již bytová výstavba přinášela pro státní rozpočet, byla příčinou přizvání dalších subjektů do této oblasti. Část výstavby bytů převzala podniková sféra, která získala nástroj pro regulaci pracovních sil, a začala se rozvíjet družstevní výstavba, kde část nákladů spojených s výstavbou převzali obyvatelé, a to ve formě jednorázové částky a splátek tvořících část nájemného. Kromě těchto forem zde existovali ještě soukromí vlastníci rodinných domů.

Po celé období budování socialismu byla oblast bytové výstavby charakteristická trvalým nedostatkem bytů, chátráním staršího bytového fondu a výstavbou panelových sídlišť, kde rozhodovala kvantita bez ohledu na kvalitu a parametry bydlení. Situace permanentního nedostatku stimulovala úplatky, protekci a vytvářela a reprodukovala sociální nespravedlnost a černý trh s byty.

Nájemníci ve státních bytech (kteří představovali asi 1/3 obyvatel) tvořili velmi nehomogenní skupinu, lukrativnější byty byly zpravidla přidělovány na základě ideologicky chápaných zásluh. Naopak v družstevní výstavbě, kde bylo bydlení dražší, bydleli často sociálně slabší vrstvy populace. Cena bytů naprosto neodrážela jejich kvalitu. Tato neudržitelná situace přetrvávala až do roku 1989 a její důsledky nese naše společnost dodnes.



### 13.3. Bytová politika v evropském kontextu

V bytové politice vyspělých evropských států odborníci (Zásady..., 1992) rozeznávají tři hlavní fáze vývoje po druhé světové válce:

1. fáze kvantitativní – snaha saturovat nedostatek bytů prostřednictvím regulace nájemného, někdy i přidělovým systémem, ale hlavně novou výstavbou bytového fondu. Počet nově postavených bytů kulminoval v 70. letech a zastavil se při saturaci poptávky (Švédsko, Dánsko, SRN, Nizozemsko, Švýcarsko). Po překonání bytové nouze se důraz v bytové politice přesouvá z kvantitativní na kvalitu.

2. fáze kvalitativní – diskuze o cestách zvyšování kvality bytového fondu: kritika betonových sídlišť, růst významu oprav a rekonstrukcí, pokles podílu bytových domů ve prospěch terasových a rodinných domů. Po relativním vyřešení kvantitativních a kvalitativních aspektů bydlení nastupuje naléhavá potřeba přihlížet ke specifickým potřebám některých skupin populace.

3. fáze distribuční – řešení problémů spojených s distribucí bytů mezi obyvatelstvo. Důsledkem rekonstrukcí ubylo cenově přístupných bytů a ukazuje se, že při distribuci bytů je třeba přihlížet k aspektu životního cyklu, a zejména k potřebám populace s nejnižším sociálním statutem. Státní subvence na bydlení se přesouvají na pomoc sociálně nejpotřebnějším. Při dosažení relativně vysoké kvality bydlení pro všechny skupiny populace se objevuje trend k redukci všeobecných subvencí a subvence jsou vázány na sociální a demografické charakteristiky domácností.

Předpokladem efektivity bytové politiky je jasné definování pravomocí a odpovědnosti všech subjektů operujících v tomto prostoru, tzn. státu, regionálních a místních správ, obcí, soukromých investorů, dobrovolných sdružení, sdružení nájemníků apod.

Zájem o saturaci potřeb sociálně nejohroženějších vrstev populace (mladé rodiny, staří občané, menšiny, přistěhovalci, neúplné rodiny, početné rodiny) je jednou ze současných priorit bytové politiky nejvyspělejších států. Stále více se přihlíží k saturaci speciálních bytových potřeb pro zdravotně hendikepované skupiny populace.

### 13.4. Vybrané nástroje bytové politiky

**13.4.1. Příspěvky na bydlení.** Příspěvky na bydlení představují jakési individuální subvence, jež jsou využívány v rámci sociální politiky již více než 30 let (např. v Německu existují od roku 1965, Francie a Anglie je mají od 70. let). Státy, které neznají tento institut, jsou spíše výjimkou (Itálie, Švýcarsko). K hlavnímu rozvoji příspěvků na bydlení došlo v 80. letech 20. století v souvislosti v deregulaci nájemného (Příspěvky na bydlení, kol. autorů, 1993). Hlavními atributy příspěvků na bydlení je selektivnost (jsou poskytovány na principu adresnosti), pružnost (mohou reagovat na aktuální změny a výkyvy na trhu s byty), efektivita (nedochází k plošnému plýtvání). Latentním důsledkem je administrativní náročnost, případně možnost stigmatizace žadatelů.

Příspěvky na bydlení bývají financované ze státního rozpočtu. V našich podmínkách tvoří součást systému státní sociální podpory podle zákona 117/1995 Sb. Podoba tohoto příspěvku prošla největší změnou v roce 2007, kdy se zrušila druhá složka životního minima – byly z něj vyjmuty náklady na bydlení. Na základě zákona o státní sociální podpoře má na příspěvek nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 (0,35 v Praze) a zároveň tento součin není vyšší než částka tzv. normativních nákladů na bydlení. Ty jsou určeny pevnými částkami v § 26 tohoto zákona. Výše příspěvku na bydlení je pak stanovena jako rozdíl mezi normativními náklady na bydlení a rozhodným příjmem, jenž se vynásobí příslušným koeficientem. Lux, který se u nás dlouhodobě zabývá problematikou bydlení, však má v této koncepci výhrady. Nezohledňuje se podle něj<sup>56)</sup> věk žadatele, počet nezaopatřených členů domácnosti. Podle Luxe by příspěvek neměl náležet vlastníkům domů a bytů, ale jen nájemcům. Naopak chybou podle něho je, že nenáleží osobám žijícím v podnájmu.<sup>57)</sup>

V roce 2007 byl v naší legislativě vytvořen nový institut doplatku na bydlení, který je vyplácen podle nového zákona o pomoci v hmotné nouzi č. 111/2006. Osoba, jež se ocitla v hmotné nouzi, je definována v § 2 tohoto zákona. Na doplatek na bydlení má nárok vlastník nebo nájemce bytu, jestliže

by po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení byl jeho příjem (příjem společně posuzovaných osob) nižší než jeho/jejich částka příspěvku na živobytí. Podmínkou je také současné vyplácení tohoto příspěvku. Dopltek na bydlení je pak vypočten jako rozdíl mezi částkou odůvodněných nákladů na bydlení, která se snižuje o příspěvek na bydlení, a částkou, o kterou příjem osoby (společně posuzovaných osob) zvýšený o příspěvek na živobytí převyšuje částku živobytí osoby (společně posuzovaných osob). Luxova oprávněná kritika této dávky zdůrazňuje, že ani tento doplatek na bydlení často nezajistí bydlení v dostatečné kvalitě, ale naopak dává veřejné prostředky na úhradu nepřiměřeného nájemného v bydlení, které neodpovídá základním standardům.<sup>58)</sup> To se týká např. bydlení v různých ubytovnách apod.

Koncepce příspěvku na bydlení v evropských státech většinou přihlíží ke skladbě domácnosti, výši příjmů a k nákladům na bydlení, což jsou hlavní komponenty, na základě kterých se posuzuje oprávněnost nároků žadatele. Často se přihlíží k majetkovým poměrům žadatele (Británie).

**13.4.2. Sociální bydlení.** Další součástí politiky bydlení je koncept sociálního bydlení. Sociální bydlení bývá většinou kombinováno s příspěvkem na bydlení. Sociální bydlení se v jednotlivých státech liší svým rozsahem i významem, který má v rámci bytové politiky. Sociální bydlení může být koncipováno pro různě široké a různě definované vrstvy populace. V jednotlivých státech se liší dále z hlediska typu držby a vlastnictví (často jde o sociální nájemní bydlení), liší se způsoby financování (soukromé, z veřejných zdrojů). Různá kritéria jsou uplatňována při výběru uživatelů. Lze přihlížet k příjmu, ke skladbě domácnosti (např. pro vícedětné rodiny), k životnímu cyklu (sociální bydlení v rámci životního startu mladých rodin), k zdravotní situaci (zdravotně postižení).

Mezi země, jež mají tradici sociálního bydlení patří Belgie, Dánsko, Švédsko, Finsko, Francie, a především Německo, kde sociální nájemní sektor tvoří 16 % z celkového bytového fondu a 4 % tvoří sociální bydlení v individuálním vlastnictví (Valentová-Barvík-Zajícová, 1994). Vlastníky mohou být soukromí majitelé i neziskové organizace.

V posledních letech je struktura obyvatelstva v rámci sociálního bydlení tvořena přistěhovalci, etnickými minoritami a nízkopříjmovými skupinami.

Problémy s přistěhovalci řeší především ve starých členských zemích EU, v nových jsou to spíše problémy s etnickými minoritami.

Od poloviny 90. let se struktura bytového fondu v rámci EU vyvíjí tak, že roste sektor soukromých vlastníků (56 %), klesá podíl komerčního nájemního sektoru (21 %) a hned za ním je sektor sociálního bydlení (18 %). Zbytek tvoří kategorie „ostatní“, hlavně družstevní sektor. Největší proporce tvoří sociální nájemní bydlení ve Velké Británii, v Německu, Francii a Holandsku. Naopak marginální roli hraje v Lucembursku, Španělsku a Řecku.<sup>59)</sup>

Příkladem řešení problematiky sociálního bydlení může být např. Švédsko. Ve Švédsku se používá termín veřejné bydlení, které je organizováno tzv. obecními bytovými společnostmi, kde mají hlavní zastoupení obce. Toto veřejné bydlení spolu s družstevním tvoří 36 % bytového fondu. Podmínky pro jejich fungování jsou velice přísné a podléhají veřejné kontrole. I ve Švédsku je veřejné bydlení stále více ovlivňováno zákony trhu, a tím klesá jeho dostupnost, s výjimkou bydlení pro seniory, které je nejvíce podporováno ze státních prostředků.

Ve Velké Británii jsou sociální byty vlastnictvím obecních úřadů nebo registrovaných vlastníků sociálních bytů. Sektor sociálního nájemního bydlení zde tvoří 26 % bytového fondu. Sociální bydlení je v Británii upraveno v rámci zákona o bydlení. Byty jsou pronajímány buď místními samosprávami, bytovými asociacemi, nebo soukromými vlastníky. Právně upraveno je rovněž bezdomovectví, kde vymezený okruh bezdomovců má nárok na poskytnutí bydlení. Tento úkol je delegován na obce, které musí poskytnout dočasné bydlení a vypracovat strategii řešení tohoto problému. Přednost mají těhotné ženy a osoby se závislými dětmi.

Obecní úřady též mohou získávat pronájmy soukromých bytů k sociálním účelům, tzv. Private Sector Leasing. To je určeno pro lidi, kteří se dostali do krizové situace. Pronajímatel dostává nižší nájemné, ale může tím pomáhat potřebným.

### 13.5. Bytová politika v České republice po roce 1989

Nejobecnějším cílem bytové politiky po roce 1989 je vytvoření fungujícího trhu s byty jako hlavního prostředku pro zlepšení dostupnosti přiměřeného bydlení pro občany našeho státu. Protože je však zjevné, že byt může být pro některé skupiny populace kvůli své ceně nedostupným statkem, je v této oblasti třeba jisté státní intervence, případně intervence obcí.

Vývoj trhu s byty a jeho tempo závisí na koupěschopnosti obyvatelstva, na vlastnických vztazích i na celé řadě dalších podmínek, které mohou být v různých lokalitách odlišné.

Výchozí parametry bytové situace nesou výraznou pečeť minulosti. Odhady hovoří o 360 bytech na 1000 obyvatel (v zahraničí více než 400). 15 % domácností žije v nuceném soužití s další generací. Pouze 90 % bytů je vybaveno koupelnami. Ideální není ani způsob vytápění bytů (70 % ústřední topení nebo plynové topení, 30 % bytového fondu má vytápění na pevná paliva). Typická je malá bytová plocha (1,7 m<sup>2</sup> na člověka). Průměrné stáří bytu je 50 let.

První kroky k postupné změně situace v oblasti bydlení byly učiněny začátkem 90. let ještě před rozpadem Československa schválením dokumentu „Státní bytová politika ČSR“ tehdejší vládou. Byla zahájena privatizace bytového fondu prostřednictvím navrácení vlastnických práv bývalým vlastníkům domů. Státní bytový fond byl převeden do majetku obcí. Rovněž byl vypracován zákon, jenž umožňoval převod družstevních bytů do vlastnictví uživatelů. V roce 1993 byl přijat zákon o stavebním spoření s cílem stimulovat klesající bytovou výstavbu. Vznikla celá řada občanských sdružení snažících se ovlivnit politiku v oblasti bydlení. V roce 1992 se sdružily do Asociace pro bydlení v ČR. Postupně se realizuje deregulace nájemného, která by měla odstranit neodůvodněné zvýhodnění nájemníků ve státních bytech. Obava ze sociálních důsledků těchto kroků pro obyvatelstvo je vyjadřována prohlubováním koncepce sociálních kompenzací ve formě příspěvku na bydlení. Dalším krokem ke zlepšení současného stavu v oblasti bydlení je snaha o zpřístupnění hypotečních úvěrů širším vrstvám populace. Přes všechny dosud realizované kroky je podle mínění odborníků (Valentová, 1996) bytová politika realizována poměrně líknavě a nebyl vyčerpán celý

rejstřík možných nástrojů k realizaci daných cílů. V této souvislosti se hovoří o potřebě koncepce sociálního bydlení, o daňových úlevách apod.

Koncepce bydlení České republiky do roku 2020<sup>60)</sup> konstatuje, že rejstřík nástrojů pro podporu různých možností bydlení musí lépe zohledňovat diferencované možnosti různých skupin populace s důrazem na větší pomoc těm, kdo si nemohou zajistit bydlení vlastními silami, tj. např. bohatším poskytnout daňové úlevy pro vlastnické bydlení, lidem se středními příjmy výhodné úvěry a dotace družstvům pro výstavbu družstevních bytů, pro nízkopříjmové rodiny obecní nájemní bydlení se státními dotacemi. V tomto případě se počítá s rozvojem neziskového nájemního bydlení, které u nás nehraje dostatečnou roli. Podporované bydlení pro osoby se zvláštními potřebami (zdravotně postižení, staří lidé) pak bude výlučně na bedrech obcí.

Právě role obcí je vnímána jako klíčová pro sektor sociálního bydlení, ale její role není příliš jasná stejně jako koncepce sociálního bydlení. Podle odborníků<sup>61)</sup> by se měl využívat koncept tzv. vícestupňového bydlení, který by umožnil cestu od azylového bydlení až k dlouhodobému nájemnímu bydlení pro nedostatečně disponované domácnosti i jednotlivce. Legislativu, jež by upravovala oblast sociálního bydlení, se nepodařilo přijmout, a tak je tato oblast odkázána na peníze z dotačních programů.

Závěrem je možno shrnout, že významnou součástí sociální politiky v oblasti bydlení je snaha o řešení sociálních otázek spojených s bydlením. Ty bývají řešeny v zásadě dvojím způsobem, případně vzájemnou kombinací těchto způsobů: individuálními subvencemi (příspěvek na bydlení) a sociálním bydlením. Sociální bydlení by nemělo být příliš velkoryse a široce koncipováno, aby nedocházelo ke zneužívání této formy bydlení. Příliš úzké pojetí sociálního bydlení pak může vést ke koncentraci sociálně nejslabších vrstev populace a k vytváření chudinských ghatt. Sociální bydlení by také nemělo být nástrojem k dalšímu znevýhodňování středních vrstev populace. Sociální bydlení by mělo být integrální součástí bytového fondu a ne oddělenými sídlišti. I systém sociálního bydlení by měl být diverzifikován jak cenově, tak typem vlastnictví.

Dobrym příkladem takového pojetí je Finsko, kde sociální byty mají například vlastnickou formu kondominia, což znamená spoluvlastnickou formu

užívání bytového domu. Byty zde mohou být pronajímány, mohou se zakoupit se státní půjčkou, mohou být ve vlastnictví obce, která je pronajímá apod. Tyto různé způsoby získání bytu pak vedou k pestrému sociálnímu složení nájemníků, což je předpokladem k integrovanému pojetí sociální politiky v oblasti bydlení.

Česká republika by rovněž potřebovala koncepci sociálního bydlení. Tato koncepce by podle názoru odborníků měla najít zlatou střední cestu mezi velkorysým a zúženým pojetím a neměla by být zaměřena pouze na nejchudší vrstvy populace. Při výběru kritérií pro poskytování sociálního bydlení by se mělo přihlížet ke složení domácnosti, fázi životního cyklu či zdravotní situaci. Výše sociálního nájemného by se řídila aktuální situací adresáta. Forma vlastnictví by mohla být i družstevní, byty by neměly být na okraji sídel a neměly by vytvářet substandardní ghetta. Výstavba i provoz by mohla být v režii neziskového sektoru, který by mohl být například subvencován stavebními subvencemi jako v Německu, nebo by mohl být subvencován provoz takového bydlení (Valentová Barvík-Zajícová, 1994:40).

## Summary

Social Policy is the study of social welfare, and its relationship to politics and society. It focuses on the social services and the welfare state. This book provides an excellent introduction to both European and Czech social policy in the twenty-first century. It explores key aspects of social policy and social protection, such as health, housing, work, education, crime and criminal justice, and examines the socio-economic, political and governmental contexts within which social policy operates. Expert contributors examine the history and development of social policy, making social policy in a global context, delivery, and implications of welfare, as well as the social and economic context by which it is shaped. Issues are addressed throughout in a lively and accessible style.

It is up-to-date with the coalition government's social policy agenda, and offers increased coverage of the important issues of equality, gender, ethnicity, migration, globalization and sustainability. With numerous helpful learning features it is an ideal starting point for students new to the subject, and for those looking to take their learning further.



## Poznámky

- 1) PINC, Karel: Sociální politika ve vývoji kapitalistického hospodářství. Praha: UK, 1982, s. 28.
- 2) RYS, Vladimír: Teorie a praxe srovnávacích studií v oblasti sociální politiky. In: Jan Kotous (usp.) Sociální politika v evropských zemích. Praha: Karolinum, 1995, s. 8.
- 3) TOMEŠ, Igor: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub, 2011, s. 71 a násl.
- 4) PINC, Karel: Sociální politika ve vývoji kapitalistického hospodářství. Praha: UK, 1982, s. 28.
- 5) MACEK, Josef: Sociální ekonomika. Praha, 1946, s. 20 a násl.
- 6) TOMEŠ, Igor: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub, 2011, s. 71 a násl.
- 7) TOMEŠ, Igor: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub, 2011, s. 86 a násl.
- 8) Titmuss, R. M.: Social Policy, London, George Allen & Unwin 1979.
- 9) PINC, Karel: Sociální politika ve vývoji kapitalistického hospodářství. Praha: UK, 1982, s. 32.
- 10) ENGLIŠ, Karel: Soustava národního hospodářství II. Praha: Melantrich, 1946, s. 577 a násl.
- 11) ENGLIŠ, Karel: Soustava národního hospodářství II. Praha: Melantrich, 1946, s. 580.
- 12) TOMEŠ, Igor: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub, 2011, s. 51.
- 13) PINC, Karel: Sociální politika ve vývoji kapitalistického hospodářství. Praha: UK, 1982, s. 56 a násl.

- 14) MOMMSEN, Wilhelm: Bismarck. Olomouc: Votobia, s. 115 a násl.
- 15) GRUBER, Josef – HORÁČEK, Cyril (usp.): Albín Bráf, život a dílo, I – V. Praha, 1921.
- 16) MASARYK, T. G.: Otázka sociální, I., II. Praha: Čin, 1947.
- 17) SCHOENBAUM, Emil: Návrh na reformu sociálního pojištění v Československé republice. Londýn: Politická knihovna Československa, 1945.
- 18) TOMEŠ, Igor: Sociální politika, teorie a mezinárodní zkušenost. Praha: Socioklub, 2011, s. 70.
- 19) Sociální encykliky z let 1891-1991. Praha: Zvon, 1996.
- 20) SEEWALD, Peter: Joseph kard. Ratzinger. Křesťanství na přelomu tisíciletí. Praha: Portál, 2005. (K 28. únoru 2013 papež Benedikt XVI. na svůj úřad rezignoval.)
- 21) K problematice sociálního státu viz VEČEŘA, Miloš: Sociální stát, východiska a přístupy. Praha, Sociologické nakl., 1993. KELLER, Jan: Soumrak sociálního státu. Praha, SLON, 2005.
- 22) Titmuss, R. M.: Social Policy, London, George Allen & Unwin 1979.
- 23) Esping-Anderssen, G.: The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge Polity Press 1990.
- 24) Důvodová zpráva, obecná část, tisk 1227, Ústavodárné národní shromáždění RČS 1948.
- 25) NS RČS 1960, stenoprotokol z 2. schůze konané v pondělí 11. července 1960.
- 26) Důvodová zpráva obecná část a zvláštní část, komentář k hlavě čtvrté, FS ČSFR 1990–1992, tisk 330.
- 27) Ústava z 1960 použila namísto termínu „spravedlivou“ obrat „za vykonanou práci podle jejího množství, jakosti a společenského významu“; ust. § 27 odst. 1 Ústavy z 1948 a čl. 28 Listiny. V ústavě z roku 1960 čl. 21.

- 28) Ústavní soud rozhodnutí z 10. července 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, publikované ve Sb. n. u. US. sv. 5, č. 64, str. 487. Soud dále pokračoval, že možnosti veřejného zdravotního pojištění jsou odvislé od objemu pojistného odvedeného pojištěnci zdravotním pojišťovnám, dále Srov. Ústavní soud rozhodnutí z 25. prosince 2003, sp. zn. I. ÚS 504/03, publikované in Sb. n. u. US. sv. 31, č. 138, str. 227).
- 29) Kovářík, J.: Pracovní právo ČSSR, Praha: Nakladatelství Svoboda, 1966, str. 43 až 46, nebo Witz, K. a kol.: Československé pracovní právo, str. 70, Galvas, M. Gregorová, Z. – Hrabcová, D.: Základy pracovního práva, str. 20.
- 30) Nález pléna US sp. zn. Pl. ÚS 11/08, bod 28.
- 31) Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 228/99.
- 32) Galvas, M. a kol.: Pracovní právo, str. 102.
- 33) Tomeš, I.: ..... 1993, str. 23.
- 34) Srov. Tröster a kol.: Právo sociálního zabezpečení, 5. vyd., C. M. Beck, 2003, str. 64 a násl. Tomeš, I., Kodinská, K.: Sociální právo evropské unie. Praha: C. M. Beck 2003.
- 35) Kepková..... 2008.
- 36) Holub, M.: Změny v zákoně o důchodovém pojištění po 30. 9. 2011, Demografie 2011.
- 37) V roce 2002 žilo na území České republiky 10 205 000 obyvatel dle údajů VŠPS, v roce 2005 to bylo 10 229 300 a v roce 2009 již 10 498 800 obyvatel; ČSU Trh práce v ČR, 2010, str. 12 a 13.
- 38) Nutno podotknout, že v průběhu roku 2009 byl poprvé zaznamenán pokles celkového počtu cizinců s povoleným pobytem, což se však týkalo hlavně občanů Evropské unie. U občanů z nečlenských států byl zaznamenán nárůst, třebaže byl výrazně nižší než v předchozích letech.
- 39) Např. v Německu v roce 1993 činila u mužů 73,9 a u žen 80, v Itálii v roce 1992 73,9 a 80,6, v USA v roce 1991 71,9 a 79,1 a v Japonsku v roce 1992 76,3 a 83 let.

- 40) Hornsby v úvodní části svého článku, pokud jde o klima profesionálního sportu, v originále doslova ČSU Trh práce v ČR, 2010, str. 16. Z hlediska mezinárodního srovnání patří Česká republika v rámci Evropské unie mezi země s mírně nadprůměrnou zaměstnaností. Podle posledních údajů zveřejněných Eurostatem za rok 2009, byla míra zaměstnanosti 15–64letých v ČR vyšší než v úhrnu za 27 členských států.
- 41) ČSU Trh práce v ČR, 2010, str. 22.
- 42) Byť je nutno doplnit, že Československo nemělo oproti ostatním zemím Evropy v roce 1989 tolik osob pracujících v zemědělství. V roce 1990 se například jednalo o 11,8 %, což z Evropských zemí byl nejnižší podíl z celkového počtu zaměstnaných.
- 43) Počet nezaměstnaných, kteří ukončili práci ve zpracovatelském průmyslu, dosáhl ve 4. čtvrtletí 2009 téměř 127 tis. osob.
- 44) ČSU Trh práce v ČR, 2010, str. 24.
- 45) V 1. čtvrtletí 2012 se meziročně snížil počet osob pracujících v sekundárním sektoru o 18,4 tis. (celkově 1 852 000) a primárním sektoru o 5.300 (celkově 139 300), naopak v terciálním sektoru došlo k růstu o 28 600 osob (celkově 2 877 300).  
Více <http://www.czo.cz/csu/csu.nsf/informace/czam050412.doc> (Cit. 7. 5. 2012).
- 46) Nejčtenější skupinu nezaměstnaných představují vyučení. Velmi často jsou nezaměstnané osoby se základním vzděláním. V průběhu roku 2009 meziročně vzrostl i počet nezaměstnaných s maturitou o více než 37 500 a mírně se zvýšil i počet nezaměstnaných absolventů vysokých škol o 7 700. Historicky se struktura české pracovní síly vyznačovala vyšší kvalifikací, a tím i vyšší schopností přizpůsobit se novým požadavkům. Např. v roce 1989 mělo středoškolské či vyšší vzdělání přes 50 % obyvatelstva. Tak JONÁŠ, Jiří. Ekonomická transformace v České republice: makroekonomicky vyvoj a hospodářská politika. 1.vyd., Praha: Management Press, 1997, 56-57 s.

- 47) Alan, J.: Koncepce rodinné politiky, projekt VÚSRaP, 1989.
- 48) Hiršl..... 1998.
- 49) Hantrais, L., Letablier, M. T.: Conceptualising the Family (Cross-National research papers, Fourth Series: London Cross-National research Group 1994)
- 50) Potůček, M.: Křižovatky české sociální reformy. Praha: Slon 1995, str. 82.
- 51) Kalous..... 1994, str. 94.
- 52) Kalous.....1994, str. 94.
- 53) Tomeš, I.: Koldinská, K.: Sociální právo Evropské unie, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 200.
- 54) Tomeš, I.: Koldinská, K.: Sociální právo Evropské unie, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 204.
- 55) Průvodce krajinou priorit, 2002, str. 419.
- 56) Lux, M. a kol.: Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením, Sociologický ústav: Praha 2010, str. 40.
- 57) Lux, M. a kol.: Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením, Sociologický ústav: Praha 2010, str. 40.
- 58) Lux, M. a kol.: Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením, Sociologický ústav: Praha 2010, str. 41.
- 59) Srov. Lux, M..... 2001.
- 60) [http://www.sps.cz/RDS/\\_PDFDoc/MMR-Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020.pdf](http://www.sps.cz/RDS/_PDFDoc/MMR-Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020.pdf)
- 61) Lux, M. a kol.: Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením, Sociologický ústav: Praha 2010, str. 7.

## Rejstřík

česká škola 31, 34

subjekty sociální politiky 12–13

solidarita 11, 14, 17, 23, 46–47

zásluhovost 89, 92, 128, 134

sociální politika 6, 8–10, 12–14, 18, 20, 31, 35, 40–41, 46–47, 55, 59–60, 64, 69, 79, 81, 84, 87, 89, 95, 97–99, 129

sociální stát 32, 59–62, 64, 66–67, 69–71

sociální práva 69, 71–74

trh práce 87, 101–103, 106, 111, 118–119

rodinná politika 97–98, 122–126, 128, 130, 134–135

zdravotní politika 136, 139–140

vzdělávací politika 144, 146–147, 149

bytová politika 151, 154, 158

politika zaměstnanosti 87, 101, 105, 117–118, 127

## Vybraná literatura

- Alan, J.: Koncepce rodinné politiky, projekt VÚSRaP, 1989.
- Aleš, M.: Populační vývoj v Československu v roce 1986. Demografie. 1987/4.
- Aleš, M.: Populační vývoj v Československu v roce 1987. Demografie. 1988/4.
- Aleš, M.: Populační vývoj v Československu v roce 1988. Demografie. 1989/4.
- Bartošová, M.: Československá populační politika včera a dnes. Praha: Panorama, 1979.
- Bourdieu, P.: Teorie jednání. Praha: Karolinum, 1998.
- Beveridge, W.: Pillars of Security. London: George Allen Ltd., 1943.
- Bráf, A.: Sociální politika států evropských. Almanach ČA. Praha, 1895.
- Bráf, A.: Listy o studiu národohospodářském. Praha, 1899.
- Engliš, K.: Sociální politika. In Soustava národního hospodářství, sv. II., Praha: Melantrich, 1938.
- Esping-Anderssen, G.: The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge Polity Press 1990.
- Giddens, A.: Sociologie. Argo 1997.
- Gruber J.: O nejbližších úkolech ministerstva sociální péče. Sociální revue. Praha, 1920.
- Günter, V.: Cizinci v ČR. Přehledové studie 07/8, Centrum aplikované antropologie a terénního výzkumu (CAAT).
- Háva, P.: Péče o zdraví a spravedlnost.  
[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/121812\\_sb-hvapetr.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/121812_sb-hvapetr.pdf)
- Háva, P., Mašková, P.: Role soukromých nemocnic ve veřejném sektoru. Příspěvek do sborníku z mezinárodní konference Sociální ekonomika, sociální podnik a sociální kapitál, která se konala 1.-2.11 2007 v Ústí nad Labem

Hiršl, J.: Rok 1997: Zlom v reálných příjmech zaměstnanců. Pohledy 2-3: str. 8-12.

Holub, M.: Změny v zákoně o důchodovém pojištění po 30. 9. 2011, Demografie. 2011.

Hradečná, P. a kol.: Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích. Praha: Linde, 2011.

[http://www.demografie.info/?cz\\_detail\\_clanku=&artclID=770](http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku=&artclID=770)

Kalous, J. et al.: Rozvoj vzdělávací politiky, Praha, PHARE RES: Obnova vzdělávací soustavy ČR 1994.

Kepková, M.: Změny v dávkovém systému státní sociální podpory, Národní pojištění 12/2007.

Kotous J.: Sociální politika evropských zemí. Praha: Karolinum, 1995.

Kotous J.: Česká škola sociální politiky. Právo a zaměstnání. 1-2/1999.

Kotous J.: Sociální politika církve. Právo a zaměstnání. 1-2/2000.

Kotous J.: Sociální úloha církve v díle Albína Bráfa. Právo a zaměstnání. 6/2000.

Kotous, J.: Sociální úloha kněžstva v 19. století. Teologické texty. 11/2000.

Kotous, J.: Ke kořenům sociální politiky. Právo a zaměstnání. 7/2001.

Kotous, J. – Munková, G. – Peřina, P.: Úvod do sociální politiky. Praha: ES PF UK, 2003.

Kotous, J.: Čelední ďábel – rukověť námezdně pracujících ze XVI. stol. PHS. 39/2009.

Krebs, V. a kol.: Sociální politika. Praha: ASPI, 2002.

Langhamrová, J., 2009.

<http://kdem.vse.cz/resources/relik10/PDFstudenti/Langhamrova.pdf>



Lux, M. a kol.: Podpora dostupnosti bydlení pro lidi akutně ohrožené sociálním vyloučením – mezinárodní perspektiva a návrhy a opatření v ČR. Sociologický ústav: Praha, 2010.

Lux, M.: Social Housing in Europe 2000. International Workshop Prague, October 2000 Prague. Institute of Sociology Academy of Sciences of the Czech Republic, 2001.

Macek, J.: Základy sociální politiky. Praha: ÚKDN, 1925.

Machonin, P. – Tuček, M. a kol.: Česká společnost v transformaci. Praha: SLON, 1996.

Mareš, P. a kol.: Dávky sociálního státu. MU Brno, 2001.

Masarykův naučný slovník. Díl VI, heslo „sociální péče“. Nákladem „Československého kompasu“, tiskařské a vydavatelské spol. v Praze, 1932.

Národní program rozvoje vzdělávání, Bílá kniha, 2001, MŠMT.

Nešporová, O. – Svobodová, K.: Nestátní sféra v oblasti podpory rodin a služeb pro rodiny. Praha: VÚPSV, 2005.

[NS RČS 1960, stenoprotokol z 2. schůze](#) konané v pondělí 11. července 1960.

Potůček, M.: Křižovatky české sociální reformy. Praha: SLON, 1995.

Potůček, M. – Radičová, I.: Sociální politika v Čechách a na Slovensku po roce 1989. Praha: Karolinum, 1998.

Sirovátka, T.: Česká sociální politika na prahu 21. století. MU Brno, 2000.

Stenoprotokol ze 112. schůze [Ústavodárného NS RČS 1948](#) konané v pátek 7. května 1948.

Titmuss, R. M.: Social policy, London, George Allen & Unwin 1979.

Tomeš, I.: Sociální politika, teorie a mezinárodní praxe. Praha: Socioklub, 2001.

- Tomeš, I. – Koldinská: Sociální právo Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Tomeš, I.: Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010.
- Tomeš, I.: Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál, 2010.
- Tomeš, I. a kol.: Právo sociálního zabezpečení. Praha, Nakladatelství Všehrad 1993.
- Tröster, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, 5. vydání, C. H. Beck, 2010.
- Social Security Programs Throughout the World.
- Strategie Evropa 2020, [www.euractiv.cz](http://www.euractiv.cz)
- Večeřa, M.: Sociální stát. Východiska a přístupy. Praha: SLON, 1994.
- Wintr, J. – Antoš, M.: Proč se zabývat sociálními právy? Sociální práva, Praha: Leges, 2011.