
Úvod do teorie a metodologie sociální politiky

Igor Tomeš



Úvod do teorie a metodologie sociální politiky

Igor Tomeš

KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Tomeš, Igor

Úvod do teorie a metodologie sociální politiky / Igor

Tomeš. – Vyd. 1. – Praha : Portál, 2010. – 440 s.

ISBN 978-80-7367-680-3 (váz.)

36

- sociální politika
- učebnice vysokých škol

36 – Zajištění duševních a materiálních potřeb [18]

37.016 – Učební osnovy. Vyučovací předměty. Učebnice [22]

Lektoroval JUDr. Jiří Biskup a doc. Ing. Jiří Večerník, CSc.

© Igor Tomeš, 2010

Portál, s. r. o., Praha 2010

ISBN 978-80-7367-680-3

Obsah

Seznam používaných zkratk	17
Předmluva	19
I. část	
Úvodem	21
1 Obecné poznámky	21
2 Pojmy používané v sociální politice	25
2.1 Úvodem o pojmech	25
2.2 Historické pojmy	26
2.3 Pojem sociální politika	27
2.4 Pojmy sociální bezpečnost a sociální zabezpečení	31
2.5 Pojem sociální ochrana	33
2.6 Pojem sociální péče	34
2.7 Pojmy sociální pojištění, sociální zaopatření a sociální pomoc	35
2.8 Pojem záchranná sociální síť	37
2.9 Pojem sociální služba	38

II. část

Geneze sociálněpolitických myšlenek a institucí.39

3 Obecně o genezi sociální politiky39

3.1 Obecně o genezi společenské solidarity40

3.2 Geneze postojů a realizačních nástrojů sociální politiky45

4 Geneze myšlenek a institucí autokratické sociální politiky47

4.1 Paternalismus47

4.1.1 *Despotický paternalismus*47

4.1.2 *Antický paternalismus*49

4.1.3 *Středověký paternalismus*54

4.2 Středověký utopismus55

4.3 Neopaternalismus57

4.4 Filantropie, altruismus, péče60

4.4.1 *Antická filantropie*61

4.4.2 *Židovská filantropie*61

4.4.3 *Křesťanská filantropie*62

4.4.4 *Filantropie v raném středověku*66

4.4.5 *Filantropie v Českém knížectví a království*67

4.4.6 *Formy moderní filantropie*68

4.5 Veřejná intervence v pozdním středověku69

4.6 Institucionalizace chudinské péče v době industrializace72

5 Geneze myšlenek a institucí demokratické sociální politiky74

5.1 Přirozená lidská práva74

5.2 Liberalismus a regulace76

5.3 Počátky vzájemnosti78

5.3.1 *Spontánní vzájemnost*78

5.3.2 *Soukromoprávní životní a úrazové pojištění*79

5.3.3 *Dělnická solidarita*80

5.3.4 *Institucionalizace dělnické vzájemnosti*82

5.3.5 *Povinné pojištění (sociální pojištění)*82

5.4 Institucionalizace solidarity v sociálním státu86

5.4.1 *Socialisté*86

5.4.2 *Institucionalizace a zestátnění solidarity*88

5.4.3 *Geneze české sociální školy*92

5.4.4	<i>Kritika sociálního státu</i>	94
5.5	Neoliberalismus	95
5.6	Návraty k myšlence sociálního státu	98

III. část

Subjekty a objekty	101
---------------------------------	-----

6	Subjekty sociální politiky	101
6.1	Obecně o subjektech sociální politiky	101
6.2	Sociální systémy jako subjekty sociální politiky	104
6.3	Stát jako sociální systém	110
6.4	Samosprávné veřejné korporace jako sociální subjekt	111
6.4.1	<i>Územní samosprávné korporace</i>	111
6.4.2	<i>Další veřejnoprávní korporace</i>	113
6.5	Nestátní organizace jako sociální subjekty	114
6.6	Mezinárodní organizace jako subjekty sociální politiky	115
6.6.1	<i>OSN a její agentury</i>	116
6.6.2	<i>Evropské mezistátní struktury</i>	117
6.6.3	<i>Světové nestátní organizace</i>	119
7	Exkurz o sociálním státě	120
7.1	Sociální stát jako produkt evropského vývoje	120
7.1.1	<i>Myšlenkové kořeny sociálního státu</i>	120
7.1.2	<i>Vývoj na území ČR</i>	123
7.1.3	<i>Zrod vlastní koncepce sociálního státu</i>	123
7.2	Obsah koncepce sociálního státu	125
7.2.1	<i>Základní – nezadatelná – sociální práva</i>	125
7.2.2	<i>Další sociální práva</i>	126
7.2.3	<i>Dostupnost sociálních práv</i>	126
7.3	Kyvadlový efekt realizace	127
8	Objekty sociální politiky	128
8.1	Úvodem o objektech	128
8.2	Jednotlivci jako objekt sociální politiky	130
8.3	Rodina jako objekt sociální politiky	132
8.4	Další skupiny občanů jako objektů sociální politiky	134

IV. část

Cíle	137
9 Dynamické proměny cílů sociální politiky	137
9.1 Úvodem o cílech sociální politiky	137
9.2 Vývoj cílů sociální politiky v historickém kontextu	139
9.2.1 Uznání práva na život	139
9.2.2 Dobrovolná pomoc chudým jako cíl lidského počínání	140
9.2.3 Povinnost pomáhat chudým jako cíl sociálního počínání	141
9.2.4 Od povinnosti státu k právu občana	142
9.3 Soudobý prostor pro formulaci cílů	143
10 Mezinárodní rámec pro formulaci cílů sociální politiky	143
10.1 Obecně o mezinárodně uznaných cílech sociální politiky	143
10.2 Všeobecná deklarace lidských práv	144
10.2.1 Občanská práva	145
10.2.2 Politická práva	146
10.2.3 Hospodářská práva	146
10.2.4 Sociální práva	147
10.2.5 Kulturní práva	147
10.2.6 Povinnosti občanů	147
10.2.7 Zajištění lidských práv	147
10.3 Mezinárodní pakty o lidských právech	147
10.4 Úsilí o rovnost a proti diskriminaci	148
10.5 Úmluva o právech dítěte	152
10.6 Úmluva o právech osob se zdravotním znevýhodněním	154
10.7 Evropský rámec sociálněpolitických cílů	155
10.8 Mezinárodní definice sociálních práv občanů – souhrn	157
10.8.1 Právo na práci	157
10.8.2 Právo na uspokojivé pracovní podmínky	159
10.8.3 Právo na přiměřenou životní úroveň	159
10.8.4 Právo na rodinu	160
10.8.5 Právo na sociální zabezpečení	160
10.8.6 Právo na svobodu sdružování	161
10.9 Charta základních práv EU (2000)	161
10.10 Význam mezinárodní úpravy lidských práv pro formulaci cílů	162

11	Exkurz o sociální doktríně	163
11.1	Úvodem o veřejné sociální doktríně	164
11.2	Myšlenkové zdroje soudobé evropské sociální doktríny	164
11.3	Česká veřejná sociální doktrína	166
11.4	Zdroje současné veřejné sociální doktríny ČR	168
11.5	Právní rámec pro sociální doktrínu v ČR	170
12	Formulace konkrétních cílů sociální politiky	172
12.1	Principy pro formulování konkrétních cílů sociální politiky	173
12.2	Objektivizace cílů	174
12.3	Nástroje pro formulaci cílů	176
12.3.1	<i>Strategie</i>	176
12.3.2	<i>Formulace střednědobých a krátkodobých cílů sociální politiky</i>	178
V. část		
	Předmět sociální politiky	183
13	Úvodem o předmětu sociální politiky	183
13.1	Sociální potřeby, rizika a události	185
13.2	Sociální prevence	188
13.3	Sociální události a jejich terapie	189
13.4	Členění sociálních událostí	192
13.5	Sociální rehabilitace	193
13.6	Motivace v sociální solidaritě	194
14	Sociální prevence	195
14.1	Ochrana zdraví obyvatelstva	196
14.2	Ochrana bezpečnosti a zdraví při práci	197
14.3	Ochrana před diskriminací	197
14.4	Sociálně-právní ochrana dětí a žen	199
14.5	Ochrana před ohrožením trestnou činností	200
15	Zdraví a jeho poruchy	201
15.1	Ochrana a péče o zdraví	202
15.1.1	<i>Definice zdraví</i>	203
15.1.2	<i>Péče o zdraví obyvatelstva</i>	204

15.1.3	<i>Péče o zdraví jednotlivých občanů</i>	205
15.1.4	<i>Financování zdravotní péče</i>	209
15.2	Nemoc jako sociální událost.	211
15.2.1	<i>Pracovní schopnost</i>	213
15.2.2	<i>Pracovní neschopnost z důvodu nemoci nebo úrazu</i>	213
15.3	Invalidita jako sociální událost.	216
15.3.1	<i>Mezinárodní rámec pro zabezpečení invalidních osob</i>	218
15.3.2	<i>Právní definice invalidity</i>	219
15.3.3	<i>Posuzování invalidity</i>	222
15.3.4	<i>Zdravotní postižení a znevýhodnění jako sociální událost</i>	223
15.4.	Úrazové pojištění.	224
16	Stáří jako sociální událost	226
16.1	Pojetí procesu stárnutí	227
16.1.1	<i>Stárnutí jako biologický proces</i>	227
16.1.2	<i>Stárnutí a nemoc</i>	228
16.1.3	<i>Stáří a pracovní schopnost</i>	229
16.2	Stáří a měnící se potřeby lidí	229
16.3	Čas a doba stáří	230
16.4	Gerontologie.	232
16.5	Povaha společenského zabezpečení.	232
16.6	Koncepce při stanovení důchodového věku.	233
16.7	Zvýhodněné postavení žen.	234
16.8	Soudobé problémy zabezpečení starých lidí.	235
17	Sociální události spojené s rodinou	237
17.1	Pojetí	238
17.2	Mateřství.	242
17.3	Rodičovství	243
17.4	Výchova dítěte v rodině.	244
17.5	Ostatní pomoc rodinám	248
17.6	Sanace dysfunkčních rodin.	248
17.7	Ochrana dětí, mládeže a žen.	249
17.8	Náhradní péče o dítě	250
17.9	Ztráta živitele smrtí.	252
17.10	Problémy a reformy	253

18	Chudoba	254
18.1	Pojmy a pojetí	254
18.2	Sociální události spojené s chudobou	258
18.3	Chudoba jako společenský problém	260
18.4	Úsilí EU o sociální soudržnost, včleňování a boj proti sociální vyloučenosti	263
18.5	Nedostupnost bydlení a přiměřeného životního prostředí	269
18.5.1	<i>Bezdomovství</i>	269
18.5.2	<i>Nepřijatelné životní prostředí</i>	270
18.6	O sociální dezintegraci jako o sociální události	271
18.6.1	<i>Vymezení pojmu</i>	271
18.6.2	<i>Příčiny sociální dezintegrace a nepřizpůsobení</i>	272
18.6.3	<i>Cíl sociální pomoci</i>	274
19	Sociální souvislosti zaměstnání a nezaměstnanost jako sociální události	275
19.1	Vývoj veřejné regulace zaměstnání a pomoci v nezaměstnanosti	275
19.2	Pojem zaměstnání	278
19.3	Právo na práci	279
19.4	Nezaměstnanost	280
19.5	Společenská pomoc nezaměstnaným	282
19.6	Politika zaměstnanosti EU	284
19.7	Aktivní politika zaměstnanosti ČR	286
19.8	Další sociální souvislosti zaměstnání	287
19.9	Zaměstnávání zdravotně znevýhodněných a postižených lidí	292
19.9.1	<i>Zaměstnávání osob se zdravotním postižením</i>	292
19.9.2	<i>Podporované zaměstnávání</i>	295
20	Vzdělání a nevzdělanost	297
20.1	Sociální otázky vzdělávání a vzdělanosti	297
20.1.1	<i>Negramotnost a nevzdělanost jako zdroj chudoby</i>	297
20.1.2	<i>Zaměstnávání a vzdělávání</i>	299
20.2	Sociální souvislosti základního vzdělání	300
20.3	Sociální dostupnost vyššího vzdělání	301
20.4	Srovnatelné vzdělání v Evropě jako podmínka sociální rovnosti a volného pohybu	301

21	Sociální ochrana menšin, etnik a migrantů	303
21.1	Občané, obyvatelstvo a cizinci	304
21.2	Menšinové obyvatelstvo	306
21.3	Etnikum	307
21.4	Migrace	308
21.5	Azyl	312

VI. část

Realizace sociální politiky	313
------------------------------------	-----

22	Institucionalizace sociálněpolitických cílů	313
22.1	Pojetí institucionalizace	314
22.2	Problémy s realizací sociálněpolitických cílů	315
22.3	Tvorba výkonných organizací k realizaci sociální ochrany	316
22.4	Náležitosti nezbytné pro efektivní fungování organizací realizujících cíle sociální politiky	317
22.4.1	Výchozí principy pro fungování sociálních institucí	317
22.4.2	Volba právní formy	320
22.4.3	Volba organizačního modulu	320
22.4.4	Volba participativní formy	321
22.5	Tvorba soustav institucí k realizaci sociální ochrany	322
22.6	Hlavní principy výstavby základních soustav sociální ochrany	327
22.7	Modely uspořádání sociálních soustav v evropských státech	329
23	Nástroje	331
23.1	Obecně o nástrojích sociální politiky	331
23.1.1	Druhy nástrojů	331
23.1.2	Sledované funkce	332
23.2	Regulace	333
23.3	Sociální prevence	335
23.3.1	Ochrana zdraví obyvatelstva	335
23.3.2	Ochrana bezpečnosti a zdraví při práci	336
23.3.3	Ochrana před diskriminací	336
23.3.4	Ochrana před ohrožením trestnou činností	337
23.3.5	Sociálně-právní ochrana dětí a mládeže	337

23.4	Dávky	338
23.4.1	Věcné dávky	338
23.4.2	Peněžité dávky	339
23.4.3	Sestavení dávky	341
23.5	Služby	342
23.5.1	Sociální poradenství	344
23.5.2	Pomoc a podpora v krizi	346
23.5.3	Terénní, asistenční a pečovatelské služby	347
23.5.4	Ambulantní služby	347
23.5.5	Ubytovací (ústavní) služby	348
23.5.6	Zřízení a provozování sociální služby	350
23.6	Nátlak	351
23.7	Architektura realizačních nástrojů	351
23.7.1	Volba vhodných nástrojů	352
23.7.2	Sestavení nástrojů do soustav	353
23.7.3	Hodnocení kvality sociální ochrany	354
23.7.4	Volba poskytovatele	354
24	Financování sociální ochrany	355
24.1	Obecně o zdrojích	356
24.1.1	Stát	356
24.1.2	Samospráva (region, obec)	357
24.1.3	Zaměstnavatel	358
24.1.4	Sponzor	358
24.1.5	Občan/účastník	359
24.2	Metody financování	360
24.2.1	Financování rozpočtovou technikou (průběžným financováním)	360
24.2.2	Financování fondovou metodou (metoda kapitalizace)	361
24.2.3	Smíšená metoda rozpočtové a fondové (kapitalizační) metody	362
24.2.4	Virtuální kapitalizace (metoda NDC)	363
24.2.5	Účetní rezerva	364
24.3	Financování sociální politiky soukromého sektoru	364
24.4	Náklady na sociální ochranu	365
24.5	Financování sociálních služeb	366
24.5.1	Úhrada od občana	366
24.5.2	Úhrada státem	366
24.5.3	Vztah státu a obce – úhrada od obcí	367

24.5.4	<i>Vztah státu (obce) k nestátnímu subjektu – úhrada od nestátního subjektu . . .</i>	367
24.5.5	<i>Vztah státu a soukromého občana poskytujícího sociální služby</i>	368
24.6	Hlavní problémy financování sociální ochrany a rozvoje	369
24.6.1	<i>Vliv dávkové formule na financování</i>	369
24.6.2	<i>Rezervní fond při průběžném financování</i>	370
24.6.3	<i>Reálná hodnota dávek</i>	370
24.6.4	<i>Rovnováha mezi plátcí a poživateli dávek</i>	371
24.6.5	<i>Zajištění minimální životní úrovně</i>	371
 VII. část		
	Sociální reforma	373
25	Sociální reforma	373
25.1	Pojem	373
25.2	Potřebnost reforem sociální ochrany	374
25.3	Objekty reformy v sociální ochraně	375
25.4	Cíle reformy sociální ochrany	376
25.5	Strategie a metody sociálních reforem	377
25.6	Načasování reformy	378
25.7	Průchodnost sociální reformy	378
26	Postkomunistické dědictví v Evropě	380
26.1	Dědictví minulého režimu	380
26.1.1	<i>Sovětský vzor</i>	380
26.1.2	<i>Rozdělování ekonomicky činným osobám</i>	382
26.1.3	<i>Rozdělování ekonomicky nečinným osobám</i>	384
26.2	Reformy přechodného období od komunismu ke kapitalismu	386
26.3	Nutné počáteční změny v soustavách sociálních dávek	389
26.4	Možné přístupy k sociální reformě	393
27	O české sociální reformě po roce 1989	396
27.1	Sociální politika ČSFR (1989–1992) – scénář sociální reformy	396
27.1.1	<i>Tvorba scénáře sociální reformy</i>	396
27.1.2	<i>Obsah scénáře sociální reformy</i>	397
27.1.3	<i>Realizace scénáře sociální reformy</i>	399
27.1.4	<i>Výsledky realizace</i>	400

27.2	Sociální program českého státu v letech 1992–1996	402
27.3	Sociální politika státu v letech 1996–1998	405
27.4	Sociální politika státu za přechodné Tošovského vlády (1998).....	406
27.5	Sociální politika 1998–2006.....	406
27.6	Sociální politika 2006–2009.....	408

VIII. část

Trendy	409
---------------------	-----

28 Trendy v evropské sociální ochraně

28.1	Úsilí o všeobecnost (univerzalitu) sociální ochrany	410
28.2	Úsilí o úplnost (komplexnost) sociální ochrany	411
28.3	Úsilí o přiměřenost (adekvátnost).....	413
28.4	Úsilí o jednotnou sociální ochranu (uniformitu).....	415
28.5	Úsilí o cílenost (adresnost) sociální ochrany	417
28.6	Úsilí o sjednocení (o harmonizaci, konvergenci a integraci)	418
28.7	Aktuální vývojové trendy v sociálních službách	419

29 Místo závěru.

29.1	Polská důchodová reforma	420
29.2	První pilíř polské soustavy	421
29.3	Druhý pilíř polské soustavy	423
29.4	Třetí pilíř polské soustavy.....	424
29.5	Hodnocení polského experimentu	424

Seznam literatury

Knihy.....	427
Články a kapitoly z knih	433
Mezinárodní, právní a vládní dokumenty	435

Seznam používaných zkratek

ČR	Česká republika (od roku 1993)
ČSR	Československá republika (1918–1938, 1945–1948)
ČSSR	Československá socialistická republika (1960–1968)
ČSFSR	Československá federativní socialistická republika (1969–1990)
ČSFR	Československá federativní republika (1990–1992)
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
DPH	Daň z přidané hodnoty
EHS	Evropské hospodářské společenství
EK	Evropská komise
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
KSČ	Komunistická strana Československa
MOP	Mezinárodní organizace práce
OMC	Otevřená metoda koordinace (Open Method of Coordination)
OSN	Organizace spojených národů
RE	Rada Evropy
RVHP	Rada vzájemné hospodářské pomoci
Sb.	Sbírka zákonů
SN	Společnost národů
SR	Slovenská republika
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
UNESCO	United Nations Education, Science and Culture Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund, v současnosti United Nations Children's Fund
VZP	Všeobecná zdravotní pojišťovna

Předmluva

Tato publikace věcně navazuje na práci *Sociální politika* vydanou jako záznam autorových přednášek pro studenty pátého ročníku katedry sociální práce Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze v roce 1996. Kniha byla úspěšná, proto se dočkala druhého vydání v roce 2001. Se svolením nakladatele, jímž byl Socioklub, se stala východiskem pro napsání této učebnice.

Nejde o třetí vydání, ale o nově zpracovaný text, který reaguje na změny v české i evropské realitě po vstupu nových zemí do Evropské unie. Je také reakcí na změny vyvolávané zavedením nových kurzů přednášek jako, jsou Obory sociální politiky, Sociální správa, Sociální zabezpečení a Řízení regionální sociální politiky; pro ně jsou připravovány samostatné učební texty.

Učebnice vychází ze zkušeností z výuky tohoto předmětu na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v letech 1992–2009. Zahrnuje teorii i metodologii založenou zejména na zkušenostech, které autor získal při spolupráci na sociálních reformách v Albánii, Arménii, Bosně a Hercegovině, Bulharsku, Chorvatsku, Gruzii, Íránu, Japonsku, Kazachstánu, Litvě, Makedonii, Moldavsku, Polsku, Rumunsku, Rusku, Slovensku, Slovinsku, Súdánu, Ukrajině a Uzbekistánu.

Sociální politikou se převážně zabývají ekonomové, sociologové, politologové a právníci. Ekonomové sociální politiku spíše pojímají jako kategorii ekonomickou (Duben, 1993; Brdek, 1998; Krebs, 2005). Sociologické práce se zabývají hlavně o sociologii sociální politiky (Mareš, 1999; Potůček, 1995; Večeřa, 1993; Munková, 2004; Večerník, 2009). Právníci se sociální politikou zabývají v souvislosti s pracovním právem a právem sociálního zabezpečení (Tomeš, 1969 a 1993; Koldinská, 2007; Tröster, 2008; Veselý, 2009). O sociální politice se u nás píše už více než jedno století (Bráf, 1895 – viz vydání 1923; Engliš, 1916; Macek, 1925; Pinc, 1983). Seznam literatury uvádí skutečně použitou literaturu a nelze

jej zaměňovat se seznamem doporučené literatury, který by byl mnohonásobně delší.

Místy se může zdát, že autor některá fakta opakuje v různých kapitolách. Činí tak záměrně, aby zvýraznil sounáležitost faktů a dějů a ušetřil hledání informací v předešlých kapitolách. Děje se tak náznakově, aniž by se text celý opakoval.

Autor touto cestou děkuje všem, kdo v diskusích o sociální politice svými připomínkami přispěli k vyjasnění mnohých otázek. Zvláště děkuje za připomínky k textu své manželce Szonje Tomešové a svým spolupracovnícům Bohumile Čabanové, Kristině Koldinské a recenzentům Jiřímu Biskupovi a Jiřímu Večerníkovi.

Praha, září 2009

Autor

Úvodem

1 Obecné poznámky

I. Druh lidské činnosti. O sociální politice můžeme pojednat jako o druhu lidské činnosti nebo jako o vědě. Se sociální politikou jako s druhem lidské činnosti se setkáváme denně. Denně někdo vyvolává sociální problémy svým neodpovědným chováním a jiný do nich bez vlastního přičinění padá. Denně někdo rozhoduje a řeší konkrétní sociální problémy lidí v sociální nouzi způsobené nezaměstnaností, nemocí, nízkými příjmy v rodině, ohrožujícím vývojem dětí či stářím. Denně politici slibují a na sociální sliby lákají voliče.

II. Věda o sociální politice zkoumá a kategorizuje sociální problémy i jevy ve společnosti a analyzuje úsilí o řešení problémů i způsoby ovlivňování vývoje sociálních jevů. Z analýz úspěšnosti vyvozuje závěry o efektivnosti řešení a formuluje alternativy pro další společenské úsilí. *Studie sociální politiky nemohou být odděleny od studie společnosti jako celku ve všech jejích rozmanitých sociálních, ekonomických a politických aspektech* (Titmuss, 1974). Politika, má-li být efektivní, si musí zvolit cíl a vypořádat se s důsledky rozporuplných voleb. Věda jí v tom pomáhá analýzami efektů předchozích voleb. V ČR vyšlo mnoho knih analyzujících sociální politiku (Rys, 2003; Potůček, 1999 apod.). Přitom tak činí v kontextu dané společnosti a kultury v určité době, s přihlédnutím k demografickým, ekonomickým a politickým souvislostem.

Jako každá jiná věda i sociální politika má svou **metodologii**, učení, jak sociální politiku tvořit, realizovat a hodnotit. Analyzuje úspěšné postupy v sociální praxi a na základě zjištění zobecňuje a formuluje obecné principy pro vybudování sociálních soustav, jejich organizačních struktur, pro volbu a formulaci udržitelných cílů, efektivních nástrojů a postupů, udržitelného financování.

III. Tato kniha je koncipována jako **učebnice** – úvod do studia teorie a metodologie sociální politiky, pojímané jako specifický druh lidského úsilí a činnosti. Zdůrazňují se v ní skutečnosti významné pro tvorbu a realizaci sociální politiky, předkládají se zobecněné zkušenosti z vývoje sociální politiky v Evropě. K tvorbě a realizaci sociální politiky tedy přistupujeme především metodologicky, jako k profesionální dovednosti, jak sociální politiku formulovat a realizovat. Vycházíme z toho, že politik by měl formulovat cíle (např. ve volebních programech) a odborník hledat cesty k jejich úspěšnému dosažení. Taková dichotomie v sociální politice se v historii prokázala jako velmi prospěšná a její výstupy vydržely déle než živelná politická rozhodnutí přijatá z populistických důvodů před volbami.

V ČR byla příprava zákona č. 221/1924 Sb., o sociálním pojištění, svěřena odborníkům vedených prof. Emilem Schönebaumem z Univerzity Karlovy. Zákon vydržel až do roku 1948, kdy byl nahrazen stejně dobře odborně připraveným zákonem č. 99/1948 Sb., o národním pojištění. Pojistné matematické práce na národním pojištění byly vedeny RNDr. Antonínem Zelenkou, žákem prof. Schönebauma.

Naopak arogance politiků, kteří bez velkých znalostí rozhodovali o reformách v sociální politice, byla z větší míry škodlivá a musela být záhy měněna.

Rozhodování ÚV KSČ při reformě sociálního zabezpečení v roce 1964, kdy dobře odborně připravený návrh byl přepracován podle sovětského vzoru referenty tohoto politického orgánu do známé diskriminační podoby.

IV. Spor o podstatě člověka. Sociální politika se týká člověka. O podstatě člověka se v minulém století vedl spor. Renomovaní ekonomové a sociologové se přeli o to, zda člověk je svou podstatou *homo economicus* (Rašín, 1921), jak tvrdili a snad dodnes ještě říkají někteří ekonomové (Marshall, 1968), nebo *homo socialis*, jak tvrdili sociologové a teoretici sociální politiky (Titmuss, 1974).

Například Alois Rašín vnímal člověka jen jako *hospodářský prostředek, kterému je třeba poskytnout zákonodárství ochranné a sociální* (1921).

Teprve ve 20. století bylo obecně uznáno, že podstata člověka není jen ekonomická, ale především sociální. Většina lidí nežije proto, aby jen vydělávala či pracovala. Ekonomické činnosti jsou pro ně nástrojem k lidskému životu a rozvoji. Tím se vytvořil prostor pro nové pojetí funkce sociální politiky státu. Redukovat ji pouze na makroekonomické role je poněkud zavádějící.

Víme, že podobně jako mnozí jiní predátoři v přírodě jsou lidé sociální tvorové. Od raných dob se sdružovali ke společnému lovu. Vytvářeli si společenské (sociální) systémy – rodinu, hordu, klan, kmen – a když se v neolitu usazovali, tvořili si vesničky, sela, občiny, obce s vnitřní strukturou vyhovující jejich rodinnému nebo klanovému seskupení. Uspořádávali si život podle určitých pravidel v daný sociální řád. Utvářeli si sítě vzájemných (sociálních) vztahů a vazeb, aby mohli vykonávat alespoň základní sociální funkce (živit se, bydlet, bavit se a rozmnožovat). Vytvářeli instituce nejrůznějšího druhu, v nichž se sdružovali, a vyžadovali, aby se tak sdružovali všichni členové téže obce či rodu nebo území. Strukturováním svých sociálních vazeb postupně vytvářeli sociální struktury a rozdělovali si společenské (sociální) role. Stanovovali si řád společných věcí. Přitom v té či oné míře pamatovali i na ty, kteří měli zdravotní omezení. Buď jim přidělovali vyhrazené místo ve svých systémech, nebo se jich v době hladu zbavovali.

V. Sociální funkce státu. V zájmu udržení určitého řádu mezi lidmi plní soudobý stát v Evropě funkce: (i) ochranné, pořádkové a hospodářské; (ii) socializační, integrační a reintegrační; (iii) kontrolní; (iv) solidaritní.

Pod pojem stát zahrnujeme všechny veřejnoprávní organizace a instituce, tedy vedle ústředních orgánů i samosprávné regionální, oborové a zájmové orgány a organizace.

Ochranné a pořádkové funkce souvisejí s vnější a vnitřní bezpečností; hospodářské funkce souvisejí s výrobou a spotřebou, s materiálním životem (existencí) člověka.

Socializační, integrační a reintegrační funkce jsou spojeny s účastí jedince na společném dění. Umožňují lidem stát se sociálními tvory a integrovat se do společenských systémů nebo se do nich reintegrovat, když z nich z různých důvodů dříve vypadli.

Kontrolní funkce se vztahují k udržení pořádku mezi lidmi ve společnosti. Plní je státní instituce, např. soudy, politické instituce, jako jsou politické strany a politická hnutí, a zájmová sdružení a jiné nevládní subjekty.

Funkce solidaritní či vzájemnostní souvisejí s omezováním nežádoucího sociálního napětí a s vyrovnáváním nežádoucích rozdílů, které mohou ve společnosti působit až kolaps. Tyto funkce plnila zprvu velká rodina, později církve, obec a státní a nestátní instituce občanské společnosti. Ve 20. století byly tyto funkce ve stále větší míře svěřovány státu jako nejvyšší formě lidského sdružování.

Evropské státy zpravidla plní svou sociální politikou solidaritní funkce a částečně i funkce socializační a integrační. Potud se snad většina evropských odborníků v zásadě shoduje. V odborné literatuře se setkáváme s nejrůznějšími pojetími

funkcí státu a sociálních institucí, zejména v asijské a americké odborné literatuře. V této učebnici se soustředíme na evropská pojetí sociální politiky.

Stát může své socializační a solidaritní funkce pojmát autokraticky (paternalisticky) nebo demokraticky (vzájemnostně, solidaritně). Autokratický stát přiděluje péči podle vlastní úvahy občanům jako otec svým dětem, přitom názory obšťastněných dětí jsou irelevantní. Tato forma sociální péče státu je historicky nejstarší a ve 20. století se znovu objevila v totalitních státních systémech v Evropě (fašismus, komunismus) a ve vojenských diktaturách Asie, Afriky a Latinské Ameriky. V demokratických státních systémech je sociální péče založena na participativní solidaritě, o jejímž rozsahu rozhodují občané zvolené parlamenty. Základní rozdíl je tedy v povaze sociálních instrumentů. Buď mají povahu přidělu nebo redistributivní solidarity. Příděl je vždy závislý na libovůli vladaře. V této knize se soustředíme na metodologii demokratické sociální politiky.

VI. Pojetí solidarity. Solidarita může mít různou povahu i rozsah. Svým pojetím může být liberální (reziduální), korporativní nebo institucionální. V liberálním (reziduálním) pojetí se stát stará jen v minimálním, nezbytném rozsahu o ty, kteří se z objektivních důvodů nemohou postarat o sebe a o své rodiny. V korporativním pojetí stát nutí občany a jejich zaměstnavatele, aby zabezpečili sami sebe a sám se pak stará jen o ty, kteří se o sebe a své rodiny z objektivních důvodů nemohli postarat. V institucionálním nebo některými autory také nazývaném sociálnědemokratickém pojetí (Esping-Andersen, 1990) stát přebírá veškerou odpovědnost za sociální péči na sebe; sociální ochrana se v institucionálním pojetí stává inherentní součástí jeho vztahu k občanům. V institucionálním pojetí stát vytváří systémy institucí organizující solidaritu (redistribuci zdrojů) mezi občany. Podrobněji o těchto pojetích pojednáme v kapitole o genezi soudobých evropských sociálněpolitických řešení.

VII. Odborníci se různí i v povaze a rozsahu sociální politiky. Někteří omezují svá studia jen na státní (veřejnou či veřejnoprávní) sociální politiku (Marsal, 1968; Gitter, 1981), druzí ji vnímají širěji jako sociální úsilí i jiných než státních (veřejnoprávních) subjektů – například už v roce 1943 ve Velké Británii uznávali, že církev má svou sociální politiku (Beveridge, 1943) a že sociální politiku mají také sociální partneři a nestátní organizace, které distribují zdroje podle svých zájmů a potřeb (Mistra, 1981). V této učebnici uplatňujeme ono širší vnímání subjektů sociálněpoliticky. V našem pojetí každý formalizovaný subjekt má svou sociální politiku uskutečňovanou uvnitř systému (vůči svým členům, zaměstnancům) nebo vně systému vůči jiným subjektům jako svůj hlavní smysl či jako vedlejší produkt své existence. Při její realizaci dochází k souzvuku nebo ke střetu zájmů jednotlivých sociálních

subjektů. Dominující zájmy se prosazují jako sociální politika státu. Sociální vývoj je tak výslednicí těchto střetů i souzvuků.

Stát má svou sociální politiku a od ostatních sociálních subjektů se liší tím, že je nadán zvláštní mocí, zvláštními povinnostmi (zaručit občanům lidská práva poskytnutím sociální ochrany) a je vybaven zvláštními prostředky k uskutečnění svých sociálněpolitických cílů (penězi, regulací a službami). Na rozdíl od ostatních subjektů obsah jeho sociální politiky je výslednicí střetů zájmů jednotlivých státních a nestátních subjektů tak, jak se prosadily.

VIII. Každá sociální politika směřuje k určitému cíli. V moderní evropské státní sociální politice je jím realizace nezadatelných lidských práv zaručených ústavou dané země. Nástroje a metody pro realizaci cíle jsou vždy determinovány historicky a geopoliticky – sociálněpolitickým a ekonomickým prostředím určitého území. Proto každý stát vytváří své konkrétní sociální instituce a určuje rozsah finančních prostředků podle svých možností a potřeb. Tak vznikají odlišné systémy a instituce.

Lze říci, že soudobá sociální politika evropských zemí usiluje prostřednictvím sociálního práva a sociálních institucí o sociální včlenění (*social inclusion*) a ochranu lidí a tím o ochranu integrity jejich osobnosti, o sociální soudržnost (*social coherence*) svých území. Soustavou mezinárodních ujednání usilují evropské země o vytvoření souboru minimálních norem pro zabezpečení základních lidských práv. Povinností evropských států je zabezpečit pro tuto ochranu dostatečné finanční a jiné prostředky, vybudovat potřebné instituce, otevřít prostor pro sociální působení občanské společnosti, vytvořit efektivní postupy a vyškolit dostatečný počet profesionálních pracovníků.

IX. Závěrem lze konstatovat, že vznikl evropský model sociální společnosti, v němž je důstojnost občana determinována hodnotami, jako jsou rovnost, svoboda, solidarita a participace na veřejných věcech.

Tímto úvodem jsme si vytvořili základní východisko pro výkladové schéma učebnice. K jednotlivým tématům se budeme vracet v příslušných kapitolách.

2 Pojmy používané v sociální politice

2.1 Úvodem o pojmech

Většina pojmů používaných v sociální politice bude podrobně vysvětlena postupně v dalších kapitolách při výkladu jednotlivých souborů, kategorií a institutů. Některé základní termíny zasvěceně sledují text. K takovým pojmům patří sociální politika,

sociální ochrana, sociální pojištění, sociální podpora, sociální pomoc, sociální služby apod. Základní pojmy budou uváděny i v anglickém překladu, neboť se předpokládá, že kdo se odhodlá k hlubšímu studiu tohoto předmětu, bude používat i cizojazyčné, zejména anglické prameny.

Úvodem je vhodné upozornit na to, že používané pojmy byly a jsou většinou ambivalentní (ne zcela určité) a v průběhu dějin se vyvíjely. Jednotliví autoři je definovali a definují různě. V dalším textu proto nejde o vstup do vědecké diskuse o obsahu pojmů, ale jen o pokus o vytyčení pracovních definic pro výukové účely.

2.2 Historické pojmy

I. Sociální politika je tak **stará, jako jsou staré formalizované sociální systémy**. Avšak úsilí, jimiž se velká rodina a později i formalizovaná seskupení lidí a stát staraly o ty, kteří si sami nemohli zajistit svou existenci, se v dějinách označovala různě, až posléze koncem 19. století zdomácněl pojem sociální politika.

II. Snad **nejstaršími pojmy** pro označování různých forem veřejné sociální politiky, které známe z literatury, jsou chudinská péče (Kristián z Koldína, 1579; Bráf, 1883), chudinské zákonodárství (Bráf, 1883; *poor law*) a dělnické zákonodárství (Štern, 1923; *industrial law*) nebo dělnické pojištění (Bráf, 1883).

III. Pojem **chudinská péče** označuje instituce evropské společnosti v 16.–19. století. Svobodná města jako Londýn v Anglii a Norimberk v Německu regulovala nejprve žebrání a později organizovala útulky. Postupně tuto péči převzal stát a začal všem městům a obcím ukládat povinnosti a regulovat jejich činnost. Tak vznikaly systémy pomoci chudým, jež se pozvolna vyvinuly v soudobé systémy sociální pomoci. Pojmem chudinská péče se rozumí soustava státních a obecních opatření na pomoc chudým, jimiž stát navázal na církevní charitu v době hroutícího se feudalismu, a kdy chudých ve městech rychle přibývalo. V 19. století se vžil pojem chudinská správa (Tröster, 2008) označující veřejnou správu zaměřenou na péči o chudinu.

IV. Na přelomu 19. a 20. století se nejprve v Anglii a později v Evropě začal používat pojem **sociální správa** (*social administration*). Termínem sociální správa se označovala soustava veřejných institucí poskytujících sociální ochranu zchudlým lidem, která se rozvinula v průběhu 19. století (viz dále).

Obsah pojmu sociální správa se vyvíjel a měnil. V 19. století byl používán pro označení sociální péče, a to jak na úrovni ústřední, tak i regionální a místní správy.