
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 zkratek	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 politiky	39
3.1 Obecně o genezi společenské solidarity	40
3.2 Geneze postojů a realizačních nástrojů sociální politiky	45
4 Geneze myšlenek a institucí autokratické sociální politiky	47
4.1 Paternalismus	47
4.1.1 Despotický paternalismus	47
4.1.2 Antický paternalismus	49
4.1.3 Středověký paternalismus	54
4.2 Středověký utopismus	55
4.3 Neopaternalismus	57
4.4 Filantropie, altruismus, péče	60
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 středověku	69
4.6 Institucionalizace chudinské péče v době industrializace	72
5 Geneze myšlenek a institucí demokratické sociální politiky	74
5.1 Přirozená lidská práva	74
5.2 Liberalismus a regulace	76
5.3 Počátky vzájemnosti	78
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 státu	86
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 formulace 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>Nepříjemné 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 <i>Výchozí principy pro fungování sociálních institucí</i>	317
	22.4.2 <i>Volba právní formy</i>	320
	22.4.3 <i>Volba organizačního modulu</i>	320
	22.4.4 <i>Volba participativní formy</i>	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 <i>Druhy nástrojů</i>	331
	23.1.2 <i>Sledované funkce</i>	332
23.2	Regulace	333
23.3	Sociální prevence	335
	23.3.1 <i>Ochrana zdraví obyvatelstva</i>	335
	23.3.2 <i>Ochrana bezpečnosti a zdraví při práci</i>	336
	23.3.3 <i>Ochrana před diskriminací</i>	336
	23.3.4 <i>Ochrana před ohrožením trestnou činností</i>	337
	23.3.5 <i>Sociálně-právní ochrana dětí a mládeže</i>	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	Smišená 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 409

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 420

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 427

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

Seznam používaných zkratk

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 zajímají 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 zaměřovat 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. Pojistně 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 žití 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, obcíny, 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 církev, 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 občany 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 šířeji jako sociální úsilí i jiných než státních (veřejnoprávních) subjektů – například už v roce 1943 ve Velké Británii uznávali, že církve má svou sociální politiku (Beveridge, 1943) a že sociální politiku mají také sociální partneři a nestátní organizace, které distribuuji 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 rozhodl 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.

V roce 1913 se sociální správa začala vyučovat v Londýně (Minutes, 1912; cit. podle Donnison, 1975). V současnosti zahrnuje státní, veřejnoprávní a soukromoprávní instituce poskytující sociální ochranu obyvatelstvu. Termín sociální správa předcházela pojmům sociální politika (*social policy*), sociální bezpečnost (*social security*) a sociální ochrana (*social protection*). Sociální správou se zde zabývat nebudeme, neboť o ní je pojednáno samostatně (Tomeš, 2009).

Pojem sociální správa se v Evropě používá dodnes (Donnison, 1975). Sociální správa vykonává funkce:

- **mocenskou** – zejména kontrolní a policejní, kdy dozírá na dodržování právních předpisů, např. tovární nebo průmyslová inspekce (*factory inspection* nebo *industrial inspection*);
- **služební** – kdy občanům poskytuje služby a spravuje rozdělování veřejných a soukromých prostředků na sociální účely definované právním řádem nebo statuty soukromoprávních subjektů.

2.3 Pojem sociální politika

I. Pojem sociální politika (*social policy*) u nás zdomácněl na přelomu 19. a 20. století (Bráf, 1883; Engliš, 1916). Je mnoho pokusů o jeho definici (Potůček, 1995; Žilková, 2005; Krebs, 2007), většina autorů se omezuje na vyjmenovávání toho, co sociální politika je, či není, co upravuje, nebo neupravuje apod. Pro potřeby této učebnice se pokusíme identifikovat klíčová slova, která se vyskytují v řadě definic a vytvořit pracovní definici, která bude vhodným východiskem pro výklady metodologických otázek, jimiž se chceme zabývat.

II. Slovo **sociální** je latinského původu. V češtině se toto adjektivum používalo v různých významech. Původně ve smyslu společenský, přesněji *týkající se společnosti* (Ottův slovník naučný, 1905). Později se jeho význam zúžil na *týkající se vrstev hospodářsky slabých, závislých, vykořisťovaných* (Masarykův slovník naučný, 1932). Po druhé světové válce se užívalo v trojím významu: (i) vztahující se ke společnosti, (ii) týkající se zlepšování společenských poměrů, (iii) týkající se hmotného zabezpečení jedince ve společnosti (Slovník jazyka českého, 1948). V současnosti se mu přiřítají významy: (i) týkající se lidské společnosti a vztahů mezi lidmi, (ii) týkající se snahy a úsilí o zlepšení společenských poměrů, (iii) týkající se životních podmínek jednotlivce ve vztahu ke společnosti a státu, jeho hmotného zabezpečení (Akademický slovník cizích slov, 1995).

V době komunistické normalizace (po roce 1970) se v tehdejších komunistických státech pojem sociální často a zcela nesprávně zaměňoval za pojem hygienický ve vazbě sociální zařízení pro označení hygienických zařízení.

Také ve francouzštině, španělštině a ruštině adjektivum sociální znamená společenský. V těchto jazycích má zpravidla čtyři významy: (i) žijící v kolektivu, (ii) týkající se vzájemných vztahů lidí či společenských tříd a skupin, (iii) týkající se společnosti, (iv) organizované shromáždění nebo hnutí, tedy v celku opět v podstatě význam společenský.

III. Slovo **politika** je řeckého původu. Je to jeden z velmi ambivalentních pojmů. Všichni lidé mu rozumějí, avšak definují je s obtížemi. Jedni je pojmou jako úsilí o udržení nebo změnu systému, jiní jako soubor sociálních činností, další jako soubor politických nástrojů (institucí) apod. Jedni je pojmou dynamicky jako úsilí o rozvoj nebo změnu, jiní staticky jako integritu systémů. Jedni politikou chtějí měnit existující, jiní je institucionalizovat a konzervovat.

Historicky se politika vnímala jako úsilí o dosažení ideální správy věcí veřejných (Aristoteles, 2004). V tomto smyslu dnes používají tento pojem Angličané (*politics*) a Francouzi (*la politique*; Chalupný, 1933).

V angličtině se rozlišují slova *politics* a *policies*. *Politics* má stejný význam jako v češtině; v *Oxford Dictionary* je vysvětlen jako *science and art of government, political affairs, or life, political principles...* *Policies* nemá v češtině ekvivalent a označuje jednotlivé programy a projekty v rámci dané politiky; v *Oxford Dictionary* je vyložen jako: *political sagacity; course of action adopted by government, party, etc.* Toto rozlišení působí potíže v překladech.

Podle jiných, zpravidla odborných slovníků se politikou rozumí činnost k ovládnutí státu, činnost směřující k získání moci, *snaha či úsilí upravit jisté poměry podle něčích zájmů ... projevovaná myšlenkami, skutky, činy...* (Krejčí, 1924). Podle *Akademického slovníku cizích slov* (1995) politika znamená: (i) oblast obecných státních záležitostí; aktivní účast občanů ve státním životě; opatření vlády měnící makroekonomické proměnné (inlace, nezaměstnanost apod.); (ii) péči o záležitosti určitého oboru.

IV. Spojením obou uvedených slov vzniká pojem **sociální politika** (*social policy*). Klíčovými výrazy nejčastěji se vyskytujícími v odborné literatuře pro vyjádření obsahu tohoto pojmu, jsou: (i) zájem, (ii) cílevědomost, (iii) úsilí, (iv) udržení nebo změna,

(v) týkající se zlepšování společenských poměrů. Z těchto klíčových slov lze sestavit pracovní definici sociální politiky pro potřeby výkladu v této učebnici: **Sociální politika je 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. Výsledkem tohoto soustavného a cíleného úsilí je činnost (fungování), rozvoj (zdokonalení) či změna (transformace) systému vlastního nebo jiného nebo soustavy nástrojů. Projevuje se rozhodováním (nebo nerozhodováním) a činnostmi (či nečinnostmi) sociálních subjektů.**

Toto široké pojetí je vlastní české sociální škole, která vnímala sociální politiku jako *praktické snažení, aby společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejlépe* (Engliš, 1916). Vypěstění bychom dnes vnímali jako rozvoj a přetvoření jako reformu soustav nástrojů a postupů k realizaci sociální politiky.

Takto široce definovaný pojem sociální politika zahrnuje nejen soustavy nástrojů sociální ochrany (sociálního pojištění, zaopatření a pomoci a sociálních služeb), ale i veřejné intervence, jako jsou regulace bezpečnosti práce a pracovní doby v pracovních poměrech, politika zaměstnanosti, regulace dostupnosti ochrany zdraví a zdravotní péče i základního vzdělání, sociálních souvislostí vzdělávacích procesů a bytové, národnostní, migrační i protidrogové politiky státu. Zahrnuje také sociální činnosti soukromoprávních subjektů.

V. Termín sociální politika se liší od pojmu sociální správa. Sociální politika jako věda se zabývá volbami mezi politickými cíli a tím, jak jsou záměry formulovány, prosazovány a realizovány. *Sociální správa jako věda se zabývá způsoby, jak jsou lidé organizováni a jejich činnost strukturována a prováděna, aby sociální dávky a služby byly poskytnuty co nejlépe* (Tomeš, 2009). Někteří autoři o sociální správě hovoří jako o sociálním inženýrství (Marshall, 1965). Proto digitalizace a automatizace sociální správy se často, zejména v americké literatuře, označuje jako *social reengineering*.

VI. Sociální politiku proto budeme pro výukové účely definovat jako zájem:

- vztahující se ke zlepšování nebo ke změně společenských poměrů;
- systematicky sledovaný;
- cílený na životní úroveň jedince;
- projevující se v úsilí nebo činnosti;
- zaměřený na fungování nebo transformaci vlastního či cizího sociálního systému.

Své zájmy sociální subjekty realizují (viz dále) tím, že usilují o jejich prosazení u jiných subjektů, nebo je uskutečňují vlastními aktivitami. Sociální politika zpravidla směřuje k rozvoji nebo k podpoře a pomoci určitým identifikovatelným jedincům, které jednotliví autoři označují jako účastníky, aktéry, klienty, zákazníky; pro zjednodušení budeme všechny, na něž sociální subjekty zaměřují své úsilí a činnosti, souhrnně označovat jako objekty sociální politiky. Obsahem vztahu mezi subjekty a objekty sociální politiky je podpora osobnostního rozvoje nebo uspokojování identifikovatelné potřeby, kterou objekt není schopen uspokojit vlastními silami; tyto potřeby objektů budeme souhrnně označovat jako předmět sociální politiky. Potřeby se uspokojují nástroji (viz dále), jako jsou regulace, dávky a služby; nástroje jsou zpravidla uspořádány do souborů, jež budeme pracovně označovat jako soustavy nástrojů a služeb.

VII. Jak bylo uvedeno, sociální politika je o solidaritě. Solidarita může být přirozená, spravedlivá a produktivní tím, že se dělíme o náklady. Může být i nepřirozená, kontraproduktivní tím, že poškozujeme jedny a favorizujeme druhé.

Příkladem může být sociální politika švédské sociální demokracie v sedmdesátých až osmdesátých letech 20. století, která pod heslem solidarity progresivně zatížila vyšší příjmové skupiny tak, že v devadesátých letech začal ze Švédska unikat kapitál. Proto sociálnědemokratická vláda prohrála volby a nová vláda musela do sociální solidarity vnést rovnováhu. Ukázalo se, že příliš vysoké zatížení plátců daní a pojistného ve prospěch příjemců dávek a služeb vyvolává sociální nerovnováhu a napětí uvnitř společnosti, čímž destabilizuje ekonomiku i stát.

Solidarita má mnoho cílů, parametrů a úrovní.

VIII. Cíle solidarity zahrnují:

- společenský rozvoj (Engliš, 1916);
- boj proti společenským zlům, jako je nemoc, negramotnost, zahálka, nouze a zanedbanost (Beveridge, 1942);
- úsilí zachovat důstojnost člověka a jeho práva žít svobodně a participovat na sociálních procesech (Charta základních práv EU, 2000);
- úsilí za sociální začlenění (*social inclusion*) a proti vyloučenosti (*social exclusion*) občanů tím, že se jim zachová dostupnost zdrojů a zdravotních, vzdělávacích i sociálních služeb jako podmínek důstojného společenského bytí člověka (Amsterdamská smlouva EU a následná nařízení EU).

Mohou být i jiné, jako je zaměstnavatelem financovaný kvalifikační růst, které bychom mohli označit jako rozvojovou sociální solidaritu, neboť jeden solidárně financuje odborný růst jiného, i když cílem je získat z odbornější práce vyšší zisk. Má tedy povahu investice do sebe samého, za což se ještě v 19. století běžně platilo.

VIII. Formy solidarity. Cíle solidarity se mohou naplňovat prevencí či ochranou, terapií a rehabilitací nebo reintegrací.

Prevence zahrnuje ochranu či obranu lidských práv a intervenci proti jejich porušování jinými občany nebo organizacemi, proti diskriminaci také pozitivní včasnou intervencí za zachování zdraví a života (zdravotní a pracovní právo).

Terapie se zpravidla provádí pasivní politikou, jako je poskytování různých podpor a dávek, nebo aktivní politikou, jako je úhrada nákladů na služby podporující sociální integritu a rozvoj člověka nebo poskytování dočasných (přechodných) a doplňkových dávek apod.

Rehabilitace nebo reintegrace se dosahuje podporou života v přirozeném sociálním prostředí, především dávkami a službami podporujícími schopnosti samostatného žití (viz dále).

Solidarita probíhá v naší společnosti denně na nejrůznějších úrovních, mezi jednotlivci, uvnitř skupin jednotlivců, mezi skupinami, mezi skupinou a jednotlivcem vně skupiny nebo na úrovni společenské ve vztahu k jednotlivci či ke skupině.

2.4 Pojmy sociální bezpečnost a sociální zabezpečení

V současné Evropě se realizace sociální politiky soustřeďuje na sociální začleňování lidí. Vytvářejí se a rozvíjejí soustavy sociálních institucí, jimiž se dosahuje určité úrovně realizace ústavních práv občanů na důstojný život. Dosažený stav se postupně nazýval sociální bezpečnost, sociální zabezpečení a sociální ochrana.

I. Nejdříve se začal používat pojem **sociální bezpečnost**. Jeho obsah je dostatečně znám, ale jeho definice je obtížná a historicky podmíněná (Kostečka, Tomeš, 1993). Zatím nebyl v odborné literatuře úspěšně vymezen. Empiricky jej vymezuje Úmluva MOP o sociální bezpečnosti (Úmluva MOP č. 102/1952). Obecně se jím označuje skutečnost, že občan není vystaven nebezpečí existenční likvidace. Je to pojem statický, popisující určitý stav sociálního bezpečí v dané době. Ekvivalenty v cizích jazycích jsou *social security* (angličtina), *securité sociale* (francouzština), *seguridad sociale* (španělština), *Sozialsicherheit* (němčina), česky sociální bezpečnost.

Poprvé se s termínem *seguridad social* setkáváme v souvislosti s Bolívarovými (Simon Bolívar) reformními snahami v roce 1826 (Kvasil, 1984). Pojem *social security* byl poprvé oficiálně použit v USA pro označení federálního zákona o důchodovém pojištění (1935). I ve starší české odborné literatuře nacházíme pojem sociální bezpečnost (Štern, 1929).

Po druhé světové válce se pojem sociální bezpečnost rozšířil po celé Evropě zejména po přijetí Úmluvy MOP č. 102/1952, o sociální bezpečnosti (minimální normy; MOP, 1952). Ve stejném významu byl tento pojem použit i v Evropské chartě sociální bezpečnosti (Rada Evropy, 1961). Dnes se pojem *social security* v praxi ztotožňuje s obsahem výše uvedené úmluvy. Podle ní sociální bezpečnost zahrnuje systavy veřejnoprávních dávek, na které má občan nárok ze zákona, a to pro případ (i) zdravotní péče, (ii) nemoci, (iii) nezaměstnanosti, (iv) stáří, (v) pracovního úrazu a nemoci z povolání, (vi) podpory rodiny, (vii) mateřství, (viii) invalidity a (ix) při ztrátě živitele (MOP, 1952).

II. S pojmem sociální zabezpečení (rusky *sociálnoje obespečenije*) se poprvé setkáváme v revolučním dekretu o sociálním zabezpečení (1918) a v programu Všesvazové komunistické strany (bolševiků; 1919) pro označení všeobsahujícího systému sociálních dávek pro všechny zaměstnance, který však nebyl nikdy realizován pro nedostatek prostředků. Zavedla jej sovětská (bolševická) vláda zcela záměrně ve svých revolučních dekretech, aby tím zdůraznila paternalistický postoj socialistického státu k potřebám svých občanů, které bude podle svých ideologických představ zabezpečovat a „obšťastňovat“ (Tomeš, 1967).

Po komunistickém převratu (1948) se i v Československu začal používat ruský pojem *obespečenije* – zabezpečení. U nás se pojem sociální zabezpečení rozšířil v souvislosti s reformami národního pojištění v roce 1954, v době sovětizace naší společnosti. Byl nesprávně, v zúženém smyslu použit pro označení jednoho zákona o sociálním zabezpečení (1964), jehož věcný rozsah byl podstatně omezenější, než jak je sociální bezpečnost definována mezinárodně (MOP, 1952). Pojem sociální zabezpečení v této deformované podobě natolik zdomácněl, že by násilná změna jeho obsahu mohla vyvolat nežádoucí nedorozumění mezi občany. Proto v této učebnici budeme používat pojem sociální zabezpečení i tam, kde státy Evropské unie používají pojem sociální bezpečnost.

III. Rozdíl mezi pojmy zabezpečení a bezpečnost je výrazem rozdílů v pojetích. Zabezpečení je úsilí směřující k určitému stavu (zabezpečování) a bezpečnost je výsledným stavem. Nepřesnost překladu do češtiny není náhodná. Po druhé světové

válce šlo v evropských demokratických systémech o zajištění lidských práv státem na přijatelné sociální úrovni, tedy o sociální bezpečnost občanů, o sociální záruky pro ně, o sociální zajištění jejich lidských občanských práv. V téže době probíhalo v komunistických systémech zestátnění péče o občany. Byl to výraz autokratického centrálně řízeného redistributivního pojetí socialismu, který přiděloval „blaho“ jedincům. Poskytování dávek se stalo jedním z nástrojů manipulace distributivního systému, šlo tedy skutečně o sociální zabezpečování občanů.

2.5 Pojem sociální ochrana

I. V souvislosti s přípravou a přijetím *Maastrichtské smlouvy* (1992) začalo Evropské společenství soustavně používat pojem **sociální ochrana** (*social protection*; Tomeš, Koldinská, 2003). Pojem sociální bezpečnost (zabezpečení) zahrnuje jen soustavy povinných veřejnoprávních dávek a služeb, na něž má občan nárok ze zákona. Avšak v evropských státech je občanům zaručeno právo na důstojné životní minimum, tedy na zabezpečení i v případě, kdy nemají právní nárok na veřejnou dávku nebo službu. Toto právo se realizuje soustavami sociální pomoci (*social assistance*) a sociální péče (*social welfare*), které poskytují potřebným občanům fakultativní dávky, podpory a hradí služby z veřejných fondů. Na tyto dávky vzniká občanovi nárok, jen pokud splní podmínky, jež ověřují kompetentní veřejné orgány, tj. až na základě úředního rozhodnutí (proto fakultativní).

Termín sociální ochrana (*social protection*) zahrnuje všechny soustavy – obligatorní i fakultativní. Jde o pojem souhrnně označující soustavy sociální bezpečnosti i soustavy sociální péče a služeb. V této učebnici jím budeme označovat soubor všech soustav a nástrojů, kterými se zabezpečují záměry sociální ochrany usilující o sociální začlenění všech občanů a o boj proti sociální vyloučenosti. Těmito nástroji zajišťuje veřejnoprávní subjekt nezadatelná občanská práva na důstojný život, na rodinu a na práci i na důstojnou minimální životní úroveň.

II. **Širší koncepce sociální ochrany.** V současné době někteří odborníci pod sociální ochranu zahrnují preventivní aktivity jako veřejné zdravotnictví, bezpečnost práce a regulaci pracovní doby v pracovním právu, ochranu proti diskriminaci a prosazování rovných příležitostí a další činnosti, které chrání před vznikem sociálních událostí (viz dále). Sociální ochranou se tak stále více rozumí společensky organizovaná ochrana života, důstojnosti a společenského bytí i rozvoje člověka. V této souvislosti se vyskytly i náměty některých vědců, že rozvojem sociálních aktivit občanské společnosti přechází od sociálního státu k sociální společnosti.

III. Systémově lze rozlišovat preventivní, terapeutickou a rehabilitační (integrační a reintegrační) sociální ochranu člověka.

Preventivní sociální ochrana zahrnuje všechny kontrolní mechanismy, které zabraňují (předcházejí) nebo zpomalují procesy vedoucí k sociální vyloučenosti a narušující integritu osobnosti, její biogenní, psychogenní nebo sociogenní složky (Višek, 1993). K takovým mechanismům patří zejména služby veřejného zdravotnictví, poradenství nebo terénní sociální práce, všechny formy sociální inspekce a policie apod. Člení se na obecnou (věcně určenou) a osobně cílenou (osobně určenou).

Terapeutická sociální ochrana je zpravidla individuální. Váže se ke vzniklé sociální potřebě. Poskytuje se objektu (klientovi) povinně (obligatorně) nebo dobrovolně (fakultativně), aby jej ochránila před zánikem nebo mu jinak pomohla zvládnout sociální změny, které sám vlastními silami není schopen řešit a překonat.

Rehabilitační a integrační sociální ochrana člověka je novějším odvětvím sociální ochrany. Objektu (klientovi) pomáhá setrvat nebo se znovu začlenit do přirozeného sociálního prostředí a zachovat či obnovit obvyklé činnosti, funkce nebo role.

2.6 Pojem sociální péče

I. Pojem **sociální péče** (*social welfare*) se na území dnešního českého státu používá již od konce 19. století. První ministerstvo, které v ČSR (1918) spravovalo pracovní a sociální agendy, se jmenovalo ministerstvo sociální péče. Z toho je patrné, že tento pojem nahradil starší termín chudinská péče a používal se k souhrnnému označení všech veřejných sociálních agend. Proto nejvíce odpovídá dnes široce používanému anglickému výrazu *social welfare*. Tento pojem budeme v této učebnici překládat jako sociální péče, tj. s jeho širším historickým obsahem.

Pojem sociální péče komunisté odmítli jako buržoazní přežitek. Podle jejich ideologie všechny sociální problémy vyřeší komunismus. V roce 1962 však svůj názor revidovali a termínem sociální péče označili sociální služby pro zdravotně těžce postižené; tím tento pojem zkomolili a zdiskreditovali (Šolcová, 1984; zákon o sociálním zabezpečení, 1964).

II. Pojem **social welfare** (sociální péče) vznikl za druhé světové války (Temple, 1941). Ve spojení *welfare state* (sociální stát) se stal klíčovým termínem sociální politiky k označení určitého stavu uskutečňování sociální bezpečnosti jako komplexního systému k realizaci nezadatelných lidských práv (Večeřa, 1993).

V odborné literatuře se setkáváme se **dvěma pojetími** *social welfare* (sociální péče). První je spíše reziduální *social welfare* (sociální péče v užším smyslu) a znamená sou-

hrn opatření, která společnost vyvinula, aby zvládala své sociální problémy. Přitom sociálním problémem rozuměl nevyhledávané, ale i nepopíratelné, problémy společnosti, sociální konflikty a zmatky (zpravidla popisované jako sociální krize naší doby), zmermomočování lidí sociálními institucemi (které je znevýhodňovaly v životě), kriminalitu, vyléčitelné, ale neléčené nemoci, sociálně neoprávněné používání násilí – to vše a další... (Pusic, 1965).

Druhé pojetí ztotožnilo pojem *social welfare* (sociální péče v širším smyslu) s termínem sociální dávky a služby, čímž zvýraznilo ono pečovatelsství, které je obsažené v pojmu. Pusic do termínu sociální problém nezahrnul chudobu ve formě nepřiměřeného vzdělání, zdravotní péče, příjmů, bydlení a dalších forem sociální nerovnosti, což učinil Titmuss (1974). Podle něj jsou sociální služby nástrojem péče o některé zvláštní společenské potřeby bez ohledu na posuzování toho, zda jednotlivci a rodiny představují sociální problém. Zatímco prvé pojetí se blíží reziduálnímu pojetí, druhé se blíží institucionálnímu pojetí.

Termín *social welfare* klade důraz na pečování, má tedy statický význam. Skrývá v sobě nebezpečí, že klient si na péči zvykne a upadne do sociální pasti. Je proto v současné době stále častěji nahrazován pojmem sociální ochrana.

Pojem *social welfare* byl za komunismu překládán do češtiny jako sociální blaho, sociální blahobyť apod. Překlad však přesně nevystihuje význam anglického technického termínu *social welfare* pro označení moderní sociální péče. Přesný překlad je *fare well* nebo *well being*, tedy doslovně konat dobře nebo mít se dobře. Nejblíže tomu je pojem sociální péče. Tento výraz je zatím nepřeložitelný, proto ho budeme v dalším textu užívat v anglickém originálu a sociální péči jako jeho synonymum.

2.7 Pojmy sociální pojištění, sociální zaopatření a sociální pomoc

Termíny sociální pojištění (*social insurance*), sociální zaopatření (*non-contributory benefits*) a sociální pomoc (*social assistance*) označují hlavní soustavy nástrojů sociální ochrany.

I. Pojem **povinné pojištění** (*compulsory insurance*) označuje institucionální systém, jím stát nutí občana, aby se povinně zajistil pro případ budoucího sociálního rizika. Jako první tento výraz použil Daniel Defoe (1726) v eseji vyzývající k zavedení povinného pojištění.

Koncem minulého století se v anglosaské literatuře používal pojem průmyslové pojištění (*industrial insurance*).

II. Termín sociální pojištění (německy *Sozialversicherung*) byl v Německu poprvé použit v osmdesátých letech 19. století a připisuje se kancléři Bismarckovi. Na povinné sociální pojištění přispívá zaměstnavatel i stát (daňové úlevy). Po první světové válce se v Evropě rychle rozšířil pojem sociální pojištění díky úmluvám MOP o sociálním pojištění z dvacátých až třicátých let 20. století.

Doplňkem sociálního pojištění mohou být různé sociální fondy, a to povinné (Francie) i dobrovolné (Velká Británie), jimi se doplňuje povinné sociální pojištění o nové nebo vyšší dávky za podpory státu (daňové úlevy). Zatímco sociální pojištění spravují instituce veřejnoprávní povahy, sociální (např. penzijní) fondy mohou spravovat veřejnoprávní (Francie) i soukromoprávní instituce (anglosaské země).

Zvláštním druhem sociálního pojištění je **národní pojištění** (*national insurance*; HMSO, 1942). Tento pojem se začal používat ve Velké Británii za druhé světové války pro označení univerzálního sociálního pojištění pro všechny občany. Tento termín byl takto použit i u nás v roce 1948 pro označení reformovaného sociálního pojištění, které bylo univerzálním a komplexním systémem (zákon o národním pojištění; Jindřich, Linhart, 1948).

Základními **pojmovými znaky sociálního pojištění** jsou: (i) povinnost ze zákona se pojistit, (ii) závazný okruh plátců pojistného, (iii) závazná výše pojistného, (iv) závazný rozsah a podmínky vzniku a trvání nároků, (v) jejich závazná výše a (vi) předepsaný způsob správy.

Většina zemí střední a východní Evropy, jež se osvobodily z komunistické a sovětské nadvlády, přechází od sociálního zabezpečení k sociálnímu pojištění (Munday, Lane, 1998). Tato transformace zpravidla patří ke klíčovým prvkům sociální reformy spolu se zavedením pojištění v nezaměstnanosti a s obnovením úrazového pojištění (Barr, 1994).

III. Pojmem sociální zaopatření se označují soustavy zákonných peněžitých dávek poskytovaných z veřejných rozpočtů, na něž objekt (klient) nepřispěl placením příspěvků (pojistného). V angličtině se označují jako *non-contributory social security schemes*.

Sociální zaopatření patří ke starým soustavám. Nárokovými dávkami z veřejných rozpočtů se zpravidla odměňovaly zásluhy státních zaměstnanců či příslušníků ozbrojených sborů, nebo se prováděla opatření, na kterých měl stát mimořádný zájem, např. v oblasti rodinné politiky. Aktem sociálního zaopatření Marie Terezie v 18. století stát zaopatřoval laické profesionální úřednictvo, které ve státní správě nahradilo šlechtu. Příslušníkům profesionální byrokracie stát poskytl penze ze státních prostředků. Tak vznikl institut občanských nároků na zaopatření dnes uplatňovaný i při jiných sociálních událostech a ve prospěch jiných skupin občanů.

Například v Dánsku mají všichni občané nárok na jednotné sociální zaopatření ve stáří hrazené ze státního rozpočtu.

Nejrozšířenější soustavou sociálního zaopatření u nás je státní sociální podpora, zavedená v roce 1995. Podle povahy věci jde o sociální zaopatřovací dávky především rodinám a na podporu náhradní rodinné výchovy.

IV. Pojem sociální pomoc (*social assistance*) nahradil starší termín chudinská péče či chudinská podpora (*poor acts, poverty relief*). Označuje jednu z nejstarších forem přerozdělování, kterou stát pomáhal těm, kdo to prokazatelně potřebovali. Pojem sociální pomoc lze definovat také jako pomoc poskytovanou sociálním subjektem osobám ve stavu nouze k uspokojování jejich základních potřeb v nezbytném či přiměřeném rozsahu. Nové pojetí sociální pomoci klade větší důraz na aktivní úlohu objektu (klienta) sociální pomoci a na jeho občanskou odpovědnost za sebe a svoji rodinu. Svě odpovědnosti není zbaven ani ve stavu nouze, který není schopen vlastními silami překonat. Pomoc se poskytuje až po vyčerpání jiných zdrojů ze soustavy sociálního pojištění a státní sociální podpory, nebo pokud tyto dávky a služby samy o sobě nestačí k překonání tíživé sociální situace. Dávky sociální pomoci jsou peněžité, věcné nebo se realizují formou služeb. V poslední době jsou spojovány s účastí na veřejně prospěšných pracích.

2.8 Pojem záchranná sociální síť

Termín **záchranná sociální síť** (*social safety net*) použila jako první Světová banka začátkem osmdesátých let 20. století v souvislosti s ekonomickými reformami v Latinské Americe a v Asii. Je to pojem „horizontální“, jímž se označuje systémové uspořádání minimálních dávek sociální ochrany tak, aby žádný občan nebyl existenčně ohrožen v době ekonomických reforem. Jde o to, aby v důsledku ekonomické transformace občan neklesl pod hranice existenčního nebo sociálního minima. Termín záchranná sociální síť vznikl na základě liberální představy, že sociální ochrana má zajistit jen důstojnou minimální hranici životních potřeb a ponechat na iniciativě jednotlivce, aby si zajistil více. Cílem záchranné sociální sítě bylo „sociálně vypolštářovat ekonomickou reformu“ (*social cushioning of economic reform*), rozuměj zmírnit sociální problémy (zejména nezaměstnanost a inflaci), které často doprovázejí ekonomické reformy a které mohou vyvolat sociální napětí, jež by úspěch ekonomické reformy ohrozilo.

Přečeňovat roli záchranné sociální sítě lze jen při nepochopení funkce sociálních nástrojů v dnešní Evropě. Integrální součástí sociální politiky jsou také – a přede-

vším – nástroje aktivní zaměstnanecké a sociální politiky, nikoli jen statické pečovatelské poskytované veřejnoprávními systémy. Evropa potřebuje státní sociální politiku umožňující lidem zabezpečit si určitou důstojnou životní úroveň, přiměřenou ekonomickým možnostem výdělečně činných osob, i v dobách, kdy se z nejrůznějších důvodů nemohou účastnit ekonomických aktivit.

Žurnalisté, politici a i makroekonomové občas ztotožňují sociální politiku s veřejnou záchrannou sociální sítí. Záchranná sociální síť je pouze jedním z nástrojů sociální politiky, a to ne vždy nástrojem nejdůležitějším, protože je jen poslední nadějí pro lidi v ekonomické a sociální nouzi – pro ty, kdo vyčerpali všechny ostatní možnosti, jak se postarat o sebe a svou rodinu po využití ostatních nástrojů sociální politiky.

2.9 Pojem sociální služba

Termín **sociální služba** (*social service*) je používán k označení (i) druhu sociální péče poskytované konáním (službou) státní (obecní) instituce ve prospěch jiné osoby, (ii) šířeji činnosti (výkonu) ve prospěch občanů poskytovaných soukromoprávní nebo veřejnoprávní institucí přímo nebo soukromoprávní institucí za podpory veřejnoprávní instituce, (iii) sociální práce (odborná činnost profesionálních pracovníků) ve prospěch lidí v sociální nouzi.

Historicky nejstarší vývojovou formou sociálních služeb byly útulky, např. ve Francii *hotels de Dieu* (Boží domy), na území Německa a v Rakousku špitály, v Anglii *poor houses* (domy chudých; útulky pro nemocné, sirotky a prostitutky).

Sociální služba je další „horizontální“ pojem pro všechny soustavy. Sociální služby se mohou vytvářet ve všech soustavách sociální ochrany jako náhrada dávek nebo jako jejich doplněk. Služby se poskytují místo peněžních dávek tam, kde je to sociálně efektivnější. Ekonomická efektivnost není a nemůže být jediným kritériem pro volbu peníze, nebo služba, protože poskytování služeb je vždy nákladnější než poskytování dávek. Kritériem pro volbu je především okolnost, zda služba nezabývá cílenou sociální potřebu účinněji než peněžitá dávka.

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

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

Geneze sociálněpolitických myšlenek a institucí

Předmětem sociální politiky je vždy společenská solidarita veřejnoprávní nebo soukromoprávní povahy.

Soudobé hodnoty, postoje, soustavy a nástroje v sociální politice jsou výsledkem dlouhodobého vývoje evropské civilizace. Cesta k důstojnosti člověka a jeho nezadatelným lidským právům byla dlouhá a problematická. Dnešní sociální soustavy, které souhrnně a zkráceně označujeme souslovím sociální stát, vznikaly pozvolna a jako reakce na sociální potřeby. Proto se musíme vyvarovat zjednodušených populistických politických zásahů do těchto soustav, aniž bychom znali jejich genezi. Takové zásahy jsou pohrdáním hodnotami, o které lidé dlouho usilovali, a to zpravidla ve jménu jen krátkozrakých krátkodobých politických zisků.

Tato učebnice není historickým pojednáním o vývoji sociální politiky, a ani se o chronologii věcí nepokouší. K pochopení současné sociální politiky a rolí dnešních evropských institucí je však třeba si připomenout myšlenky a události, jež je vyvolaly. Chceme hledat genezi (původ) institucí a myšlenek, které jsou dnes neopomenutelnou součástí evropské civilizace a o jejichž zachování se často v ulicích bojovalo a bojuje.

3 Obecně o genezi sociální politiky

Změny v sociální politice a příslušných institucích probíhaly pomalu, dlouhodobě a citlivě reagovaly na sociální prostředí, protože se v podstatě vždy dotýkaly většiny obyvatelstva.

Institute sociální politiky se postupně vyvíjely od rodinné a rodové vzájemnosti přes pomoc chudým až po komplexní soustavy institucí moderních společností

zabezpečujících lidská práva na život, zdroje, služby (zdraví, vzdělání) a na sociální ochranu. Jejich vývoj reagoval na měnící se sociální potřeby, ovlivnila je sociální hnutí i myslitelé a ti, kdo formulovali koncepce sociální politiky. Měli bychom si proto připomenout některé stěžejní okamžiky tohoto vývoje, abychom si uměli vysvětlit, co ovlivnilo dnešní institucionální soustavy a nástroje a nedopouštěli se systémových omylů při jejich reformách.

3.1 Obecně o genezi společenské solidarity

I. Jádrem soudobé sociální politiky evropských zemí je **solidarita**. Je to vedle důstojnosti, svobody a práv člověka jedna ze základních hodnot sociální Evropy.

O společenské solidaritě a její roli byly vedeny odborné diskuse, jejichž podstatou byl spor o to, zda solidarita je přirozenou organickou potřebou lidí, nebo je výsledkem reakcí na sociální rizika a z nich vyplývající ohrožení sociálním napětím. Sociální pokrok byl tudíž výsledkem lidského úsilí o pragmatické řešení společenských problémů.

Jedni odborníci byli a jsou toho mínění, že sociální vývoj je přirozenou organickou vlastností společnosti, věci se prostě dějí, vývoj sociálních systémů je determinován přirozeně potřebou vyváženosti a řádem každé společnosti (Parsons, 1949). Jeden z otců moderní antropologie tvrdil, že integrace a solidarita jsou přirozenými atributy všech sociálních systémů: Sociální struktury jsou skutečností stejně, jako jsou jednotlivé organismy (rozuměj lidé; Radcliffe-Brown, 1952). *Pokud jste a priori přesvědčeni, že všechny formy sociálního stresu musí produkovat reakci, která se pokusí obnovit, nebo dokonce posílit solidaritu (tj. organické zdraví) společnosti, pak se brzy budete přesvědčovat, že válka je mír a konflikt harmonie* (Leach, 1964).

Jiní odborníci tento názor nesdíleli. Analýzami došli k závěru, že „automaticčnost“ v sociálním vývoji neexistuje, každý pokrok byl výsledkem sociálního napětí a lidského úsilí je řešit, často inspirovaného vůdčí myšlenkou nebo nějakým, zcela konkrétním společenským zájmem. Teorie o sociálním „samochodu“ je ve své podstatě konzervativní. Má jen zdůvodňovat, že vše je nejlepší v tomto nejlepším z možných světů (Titmuss, 1974). Připomíná to současné neoliberální koncepce o samoregulaci trhem jako nejlepším prostředkem pro řešení sociálních problémů.

Podobně komunisté byli přesvědčeni o tom, že komunismus vyřeší všechny sociální problémy svou organickou silou, a proto popírali potřebu sociální politiky a pomoci.

V ČSSR změnili názor v roce 1962 a přiznali, že i v komunismu jsou sociální problémy, kterými se stát musí zabývat.

Není snad již sporu o tom, že sociální politika byla a je úsilím o řešení sociálního napětí ve společnosti, boje o přežití, vzniklých sociálních potřeb a sociálních problémů, na které sociální hnutí upozorňovala v různých dobách různými, i radikálními, způsoby, např. demonstracemi, bouřemi a revolucemi. Evropská historická zkušenost podala dost důkazů o tom, že mocní a bohatí před sociálním napětím a sociálními požadavky spíše ustupovali, určitě sociální řešení neiniciovali, pokud tím nesledovali své mocenské zájmy.

II. Sociální politika je především o společenské solidaritě v její nejrůznější podobě, sloužící nejrůznějším zájmům a účelům. Může plnit také **instrumentální role a sloužit jako nástroj k dosažení jiných skupinových zájmů a cílů, např. vítězství v politickém klání o moc.**

Společenská solidarita **posiluje sociální soudržnost** v sociálním systému. Vychází z porozumění pro jednotlivce nebo celek, jehož hlavním obsahem je připravenost nést odpovědnost za společný úděl; nejčastěji se společenská solidarita projevuje jako snaha o vzájemnou lidskou pomoc a podporu.

Sociální systém může solidaritu odmítat nebo rozvíjet. Z metodologického hlediska absenci společenské solidarity v sociálním systému můžeme pracovníčně označit jako **negativní sociální politiku**, protože vede k likvidaci „nepotřebného“ člověka.

Absenci solidarity, s opuštěním, nebo dokonce likvidací málo zdatných jedinců, si lze představit nejspíš u lovců starší doby kamenné, kdy jejich likvidace byla podmínkou přežití v dobách nedostatku (Hilgemann, 1998). S negativní sociální politikou se setkáváme i v antice, např. u Platona, který tvrdí, že nedokonalý, tj. zdravotně nebo jinak znevýhodněný člověk, nemůže být ctnostný, a je méněcenný (Blackburn, 2007). Podobný postoj je patrný v některých polyteistických společnostech, kde se lidé snažili přiblížit dokonalosti svých bohů a neduhy zatracovali. Také vojensky organizovaní Sparťané usmrcovali zdravotně postižené, nechtěné a nemocné děti i dospělé (Brdík, 1891) a shazovali je z Taygetské skály.

III. Prvky společenské solidarity se rodily až po poslední době ledové (asi před 10–12 tisíci lety), kdy se tlupy lovců začaly usazovat.

Lovec (predátor) a sběratel plodů neustále hledal nová loviště a úrodná místa. Má se za to, že se tak člověk z východní a centrální Afriky pozvolna rozšířil do Asie a Evropy, pravděpodobně údolím řeky Nilu. Údolí Nilu nemělo období dešťů a v době mimo záplavy tato krajina nejspíš trpěla nedostatkem potravin. Asi před deseti tisíci lety, tj. v mezolitu, končila čtvrtá doba ledová (Hilgemann, 1998). Zvířata se stěhovala do

úrodnějších krajů na východ, západ a na sever, kde byla období dešťů a hojnost potravin. Za nimi šel i člověk. Asi před devíti tisíci lety se proto člověk vydal do oblastí Palestiny. Jako první patrně opustili údolí a deltu Nilu Filištinští, kteří se usadili na dnešním území tehdy úrodné Palestiny (Brdík, 1891). Odtud se lidé stahovali dále na východ do Anatólie a Mezopotámie (Součková, 1979) a na západ podél severní Afriky až do Španělska a Francie a dále do Evropy (Artera, 1995). Hojnost potravin a pravidelné deště v poledové době umožnily člověku usadit se, pěstovat obilí a domestikovat kozy, ovce a psy.

Nastala **doba neolitu** (Hilgemann, 1998; Artera, 1995). Hovoří se o neolitické revoluci (Hilgemann, 1998). Člověk se usazoval a začal hospodařit na půdě. V této době pravděpodobně začaly vznikat první solidaritní návyky.

Se stopami pozitivní solidarity se sporadicky setkáváme až v neolitu (Hilgemann, 1998), kdy se lovec zvěře (predátor) a sběratel plodů rychle rozmnožil, usadil se a začal společně hospodařit na půdě. Zemědělství bylo produktivnější než lov a lidí rychle přibývalo. Archeologické nálezy ukazují na to, že neolitický zemědělec opouštěl jeskyně a usazoval se v blízkosti svých polí nejprve sezonně (v zimě se vracel do jeskyně), později vznikaly i seskupení obydlí z rákosů a jílu typu vesnic (Součková, 1979). Jsou doložena také první zemědělská města s ochrannými hradbami jako Jericho v Palestině (asi 7800 let př. n. l. s asi 3000 obyvateli) nebo Catal Hüyük v Anatólii (asi 6500 let př. n. l. a s asi 10 000 obyvateli). Ve městech se rodily i primitivní formy společenské solidarity. Lidé se stěhovali do úrodných krajů, s dostatkem vláhy, směrem do Anatólie, Sýrie, Arménie, Mezopotámie, Persie a dále do Indie a usazovali se na úrodných úbočích hor. Zprvu se zemědělci seskupovali do drobných roztroušených kulturních celků. Nejzachovalejší archeologické naleziště z té doby v Džarmo prozrazuje vyšší stupeň spolupráce, která vyžaduje soudržnost, tedy jeden ze základních stavebních prvků solidarity. Teprve koncem 7000 let př. n. l. začalo sdružování klanů a kultur a v první polovině 6000 let př. n. l. vznikla první velká oblast jednolitého charakteru od Sýrie až po střední Mezopotámii (chassunská kultura). Šlo o úrodnou podhorskou oblast bohatou na deště. Když se osídlení rozšířilo do nižšího Iráku (asi 5500 př. n. l.), kde dešťů ubývalo, život předpokládal již vyspělou a dobře organizovanou společnost. Spolupráce a solidarita se staly nezbytnými potřebami, když lidé začali stavět první zavlažovací systémy, zpracovávat obsidián, olovo a měď, organizovat správu velkých celků (Součková, 1979). V Mezopotámii tak vznikla první velká civilizace – sumerská říše asi 4000 let př. n. l.), která se stala východiskem pro šíření civilizace posléze i do Evropy.

Solidarita se stala inherentní součástí civilizace. Pro potřeby metodologických rozborů a postupů budeme slovo civilizace vnímat nikoli jako souhrnný název pro všechny obyvatele země (univerzální civilizace), ale jako definovatelnou lidskou pospolitost na určitém stupni technické, duchovní a kulturní vyspělosti, v určitém sociálním prostředí, charakterizovanou osobitým vývojem a převažující sociální ideologií (náboženstvím). Tento postup nám lépe umožní konkrétně analyzovat a popsat metodologické problémy sociální politiky.

IV. Tak jako neexistuje jediný obecný konstantní lidský tvar solidarity, neexistuje ani jednotná univerzální a konstantní sociální politika. Každá civilizace a v ní každý sociální systém má svá pravidla, svou tradici a doktrínu solidarity, vyvinul si své nástroje a formy sociální politiky, které nejlépe odpovídají dané doktríně a potřebě společnosti v dané době. Solidarita, její cíle a nástroje sociální politiky jsou vždy definovány konkrétním sociálním prostorem a časem. Nicméně v jednotlivých civilizacích mohou mít shodné prvky, které lze identifikovat, analyzovat, zobecnit a popsat.

Podrobný rozbor konkrétních sociálních politik opakovaně prováděný MOP ukazuje na velké rozdíly mezi sociálními politikami vyvinutými a praktikovanými v Evropě, přední a střední Asii, jihovýchodní Asii, na Dálném východě, v Polynésii a Severní a Latinské Americe. V této učebnici se budeme věnovat evropské civilizaci a jen referenčně se zmíníme o ostatních tam, kde to bude vhodné k ilustraci výkladu.

Sociální politika je a musí být živá, pružná a musí citlivě reagovat na změny ve společnosti. Tak jak se měnily cíle a intenzita společenské solidarity v evropské civilizaci, měnily se i cíle, formy, nástroje a rozsah sociální politiky.

Souvisí to se **zvláštní povahou sociální politiky**. Zatímco zájem a veřejná politika státu se soustředily na řešení otázek války, vnitřní bezpečnosti, správního a finančního pořádku, sociální výdaje byly státem a jeho vládci vždy vnímány jako ztrátové, snižující příjmy. Vládnoucí kruhy považovaly za smysluplné jen ty sociální výdaje, které tlumily sociální napětí a podporovaly sociální rovnováhu ve společnosti (Maurois, 1993, 1994). Veřejná sociální politika byla zpravidla jen reakcí na rostoucí sociální napětí ve společnosti, které ohrožovalo majetek a hospodářský růst. Byla převážně vynucena „zdola“. Veřejná politika rozvíjela sociální politiku výjimečně, většinou v době revolucí a přechodné vlády lidu. Po nich bývala tato opatření opěť likvidována.

Druhou zvláštností sociální politiky v Evropě lze spatřovat v tom, že omezená a účelově vymezená veřejná sociální politika zdaleka neřešila životně důležité so-

ciální problémy, a proto lidé rozvíjeli různé formy vzájemnosti a svépomocné redistribuce. Vznikala a souběžně se rozvíjela neveřejná, nestátní sociální politika, která v dobách společenské stability se hrávala roli významnější než ta veřejná. Obě sociální politiky se v některých historických dobách více či méně doplňovaly a koordinovaly, ale v míře, kterou lze stěží označit jako spolupráci státu a soukromého sektoru.

Třetí zvláštností sociální politiky je její komplexnost. Tvoří ji soustavy nástrojů, které jsou vzájemně propojeny a mají své sociologické, sociálněpsychologické, ekonomické a právní parametry. Dílčí změna jednoho nástroje často nežádoucím způsobem ovlivní aplikaci jiných nástrojů, neboť jsou propojeny a spjaty. Nesystémová změna jedné dílčí dimenze či parametru sociální soustavy, může vyvolat nežádoucí řetězovou reakci v celé soustavě. S takovou komplexností a systémovou provázaností se zpravidla nesetkáváme u jiných oblastí veřejné politiky.

Čtvrtá zvláštnost sociální politiky souvisí s tím, že je to v podstatě politika vynucená „zdola“. Má-li být účelná, efektivní a snad i úspěšná, musí být udržitelná a průchodná nejen ekonomicky, jak by si přál stát, ale také politicky a sociálně, jak si přeje ti, kdo sociální napětí vyvolali, protože vzniklou sociální krizi již nebyli schopni řešit vlastními silami. Přitom zejména francouzské dějiny dokazují, že výstřelky revolucí rychle a tvrdě tlumí nebo i rozvracejí společenský a zejména ekonomický rozvoj společnosti, která se z jejich následků jen pomalu a dlouze vzpamatovává a rehabilituje (Maurois, 1994).

Další zvláštností společenské solidarity a sociální politiky jako formy úsilí o její realizaci je skutečnost, že v sociální politice v podstatě nejde o rovnoprávné vztahy, protože práva a povinnosti stran v nich nejsou v rovnováze. Jedna strana vždy něco postupuje, převádí či koná ve prospěch druhé strany, a to zpravidla neekvivalentně nebo nepřiměřeně. V sociálněpolitickém procesu se vždy uplatňují formy přerozdělování, které se liší od ostatních soukromých rovnoprávných a vyvážených právních vztahů. To se týká i zdánlivě formálně rovných právních vztahů, jako je sociální pojištění, protože je povinné a nějakou formou garantované, podporované nebo kontrolované veřejnou mocí. Týká se to rovněž sociálněpolitických vztahů soukromoprávních, neboť i tam je ten, kdo platí, a ten, kdo přijímá. To je také hlavní důvod nechuti veřejné moci poskytovat více na sociální solidaritu, než nezbytně musí.

Shrneme-li, lze konstatovat, že společenská solidarita je tak stará jako evropská civilizace; sociální politika je vždy konkrétní. Pojednání o sociální politice je o cílech, formách a nástrojích realizace společenské solidarity v historicky a geopoliticky determinované společnosti.

Smyslem této stručné úvodní charakteristiky geneze solidarity je osvětlit výchozí paradigmaty, z nichž sociální politika vznikala na evropském kontinentě. Solida-