

# **Sociální politika I.**

FVP SU Opava  
zimní semestr 2024/2025  
29.10.2024

# 1. Geneze sociální politiky

# Obecné poznámky ke genezi sociální politiky

## *Co je a není cílem popisu její geneze?*

- Popis geneze sociální politiky: založen na popisu geneze sociálně politických systémů a proto se u něho nelze omezit na charakteristiku vývoje jednoho národního státu
- Jeho cílem je
  - Zachytit hlavní trendy při formování sociální politiky a nejvýznamnější milníky jejího vývoje
  - Objasnit důvody vedoucí ke změnám sociální politiky, popsat trendy a události, které vedly k této potřebě
  - Popsat historické okolnosti vedoucí ke vzniku a určující podobu fungování některých významných institutů, případně jejich historické proměny
  - Prostřednictvím tohoto „historického exkurzu“ získat odpovídající „měřítko“ pro hodnocení stávajících institutů, nadhled či odstup od aktuálního a vlastně také „dobového“ pohledu; poukázat na významné historické a zahraniční inspirace a milníky v sociální politice
- Jeho cílem není
  - podrobný popis institutů založených na odlišných pojetích sociálních politiky
  - podrobná charakteristika přístupů k ní uplatňovaných v různých historických obdobích ani
  - provedení komparace různých východisek, institutů, systémů nebo jejich implikací

# Obecné poznámky ke genezi sociální politiky

## *Nejednoznačnost pojmu sociální politika*

Přístup k vymezení pojmu a jeho implikace:

- Širší / užší pojetí
- Oblasti působení sociální politiky
- Nástroje spojované se sociální politikou
- Zapojení různých skupin aktérů do tvorby a realizace sociální politiky
  - Včetně míry zohlednění této okolnosti (sociální politika státu / sociální politika jako výslednice působení různých jejích aktérů)

Používání pojmu podmíněno historickým a společenským kontextem

# Obecné poznámky ke genezi sociální politiky

## *Časové hledisko*

- Nelinearita vývoje, reakce na události: neplatí předpoklad, že by společnosti byly nějak „automaticky“ „předurčeny“ ke směřování k integraci a k podpoře solidarity
  - Předpoklad „dějinné nutnosti“ nebo „směřování dějin“ se může projevovat spíše implicitně v rámci úvah nebo při výkladu historie, může ale být postulován také záměrně (z idealistických nebo ideologických pozic)
  - Vede ale k neadekvátním reflexím sociální politiky a může se v různých ohledech negativně promítat i do podoby sociální politiky (viz dále)
  - Přesvědčení o „dějinné nutnosti“ nereflektuje aktivní roli subjektů sociální politiky a jejich záměrnou snahu o ovlivnění její podoby
  - Redukuje výklad historie na výsledky různých procesů a nepřihlíží k vnitřním procesům, jimiž bylo výsledku dosaženo (artikulace zájmů různých skupin obyvatel, politický cyklus)
- Na vývoj sociální politiky je třeba nahlížet tak, že „každý pokrok byl výsledkem lidského úsilí inspirovaného myšlenkou nebo společenským napětím“ (Tomeš)
- Lišící se trajektorie vývoje v různých oblastech sociální politiky
  - Včetně vzájemných vazeb a interakcí mezi nimi (někdy konfliktních)

# Obecné poznámky ke genezi sociální politiky

## *Územní hledisko*

- **Liší se společenské, ekonomické demografické podmínky** v různých zemích
  - Oblasti sociální politiky s potřebou zohlednit přitom i místní podmínky - např. hromadné propouštění v určitém regionu, vybavenost regionu určitými službami, podpora komunity apod.
  - Oblasti sociální politiky s potřebou zajistit jednotný přístup – pojistné a dávkové systémy
- To nevylučuje možnost inspirace z jiných zemí, ale jejich uplatnění předpokládá vzájemnou „kompatibilitu“ systémů, případně jejich **uzpůsobení místním podmínkám**
  - Tento požadavek platí pro zavádění veškerých inovací v oblasti sociální politiky (nejen v případě snahy o přijetí inspirativních modelů ze zahraničí)
  - K tomu jsou potřebné znalost situace (rozsahu řešeného problému) na daném území, možností jejich řešení, ale i anticipace očekávaných dopadů, monitoring a vyhodnocování dopadů zaváděných opatření na obyvatele příslušného území, respektive zjištěným poznatkům odpovídající případné následné úpravy zavedených opatření
  - Dříve byly postačujícím východiskem pro zavádění nových opatření očekávané a reálné dopady na národní nebo regionální úrovni, kapacity samotného státu, respektive příslušného regionu atd.
- Od 20. století se k tomu přidává **potřeba souladu s mezinárodními a evropskými doporučeními, respektive právem**
  - Doporučení nadnárodních institucí typu Mezinárodní organizace práce, Světové banky, institucí OSN, mezinárodní úmluvy a regulace, integrace trhů a s tím spojená koordinace regulace

# Rodová solidarita

- Nejstarší známá forma uspořádání vztahů v komunitě
- Nebyly vytvářeny instituce pro potřebné členy, ale jejich problémy byly řešeny v daném rodovém nebo rodinném prostředí
- S rostoucí dělbou práce a rostoucí mírou společenské organizace se péče na této bázi nedostávala těm, kterým zařazení do společenského systému neumožňovalo se o sebe postarat
- Chudoba se tak stala nejstarším sociálně politickým problémem řešeným lidskými společenstvími

# Autokratický paternalismus I.

- Se vznikem prvních komplexnějších forem lidské organizace (městské státy, starověké despotie) se význam rodových systémů při zajištění péče o potřebné snižuje
- Redistribuce zdrojů založena na patriarchálním paternalismu
  - Charakteristické je hierarchické uspořádání
  - Kmenový vůdce (později despota, feudál, diktátor) stojící v tomto systému na vrcholu přiděluje role a prostředky všem, včetně potřebných osob
  - Jsou zřizovány instituce pro zajištění tohoto přidělového mechanismu
  - Ty mají nádech posvátnosti (odvíjejí se od vůle panovníka, podléhají mu)
  - Příjemce podpory je zavázán panovníkovi, vděčí mu za jím poskytnutou podporu, je vůči němu i institucím ve vazalské pozici (je mu odepřena možnost stát se aktivním subjektem sociální politiky)



# Autokratický paternalismus II.

- První státní podpory vyhrazeny lidem, o něž se stát opíral
- Chammurapi (asi 1800 př. n. l.) – práva vojáka:
  - nárok vdovy po vojákově na třetinu jeho vojenského přídělu, pokud po vojákovi zůstal nezletilý syn
  - poskytování přídělů půdy vojákům kvůli jejich zajištění na stáří

# Antický paternalismus, počátky solidarity

## *Uspořádání společnosti a státu a jejich implikace*

- Privilegované vrstvy ve starověkém Řecku a Římě: vysoce selektivní přístup různých skupin osob k právům
- Svobodní občané využívající práce otroků nepotřebovali podporu od státu
- Soucit a pomoc slabším nebo nemocným nebyly společensky oceňovanými hodnotami
- U privilegovaných vrstev se ale jejich vnímání i přístup k nim dále vyvíjejí (role antických filozofů, římské právo)
- Lišící se přístupy jednotlivých řeckých městských států

# Antický paternalismus, počátky solidarity

## *Ideová východiska*

- Aristoteles (4. století př. n. l.)
  - Svobodný občan by měl usilovat o mravní jednání, a to především tak, že je schopen si pomoci sám
  - Pokud se mu to nedaří, měl by svůj osud dokázat důstojně snášet
  - Pokud tedy je chudý, nemocný nebo „pronásledovaný osudem“ spočívá ctnostné jednání právě ve snášení této situace
  - Chybí tak pochopení pro osoby v obtížné situaci
  - Navíc se výše uvedené netýká se barbarů a otroků, jen svobodných občanů
- Seneka (1. stol. př. n. l.)
  - Při dosahování ctnosti je důležitý altruismus a filantropie
  - Nestačí nedělat lidem zle, ale je třeba jednat pro dobro druhých

# Antický paternalismus, počátky solidarity

## *Příklady*

- Poskytování státní pomoci praceneschopným a nemajetným válečným poškozcům v Athénách
  - včetně toho, že stát zajistil péči a výchovu sirotků po vojácích do nabytí jejich plnoletosti
- Masová chudoba ohrožovala společnost
  - Pro svobodné občany bylo značným rizikem spadnutí do dlužního otroctví, proto bylo zavedeno navrácení svobody těmto osobám
  - Solónovy reformy (6. stol. př. n. l.): zamezení dlužního otroctví a vzniku nových dlužníků
- V Athénách ve 4. století př. n. l. byla pomoc poskytována i některým dalším ohroženým skupinám svobodných občanů - při ztrátě možnosti zajištění obživy např. kvůli oslepnutí, ztrátě končetiny apod.
- Vzájemnostní ochrana v případě nemoci nebo smrti mezi řemeslníky ve starém Římě (collegia) – s ohledem na rostoucí vliv byla císařem Marcem Aureliem ve druhém stol. př. n. l. podřízena státnímu dozoru
- Společným znakem různých benefitů bylo jejich přidělování autoritami (nebyl na ně nárok)

# Charakteristiky křesťanského učení významné pro sociální politiku

- Pomoc bližnímu jako jedna z hlavních ctností v monoteistických náboženstvích
- Systém pravidel chování odvíjejících se od základních náboženských norem (Desatero)
- Hlavní rozdíly křesťanské filantropie oproti paternalismu :
  - odklon od instucionalizovaných opatření, respektive od systémové péče a příklon k filantropickým aktivitám uzpůsobeným konkrétním situacím
  - spíše měla charakter „sousedské pomoci“ než „otcovské péče“
  - zpravidla nebyla instucionalizovaná a byla výrazněji individualizovaná
  - dobrovolnost

# Charita a chudinská péče ve středověku

- Do značné míry ponecháno na rodinné solidaritě, rozvoj sociálních problémů brzdila také omezení spojená s nevolnictvím, i tak se ale počet chudých bez možnosti zajištění obživy rozrůstal
- Individuální žebrota, vznik útulků pro chudé, vznik církevních řádů shromažďujících a vynakládajících prostředky na péči o chudé (získávání prostředků na základě žebroty mnichů – ta byla pro tyto účely „přípustná“, později díky hospodářské činnosti v kláštorech)
- Zprvu čistě záležitost církví, později zapojeny také šlechta a obce
- Institut výměnku
- Hornictví – vznik hornických bratrstev (vzájemnostní podpora horníků nebo jejich rodin v případě úrazu nebo úmrtí)
- Rozvoj řemesel – ohrožení stávajícího společenského uspořádání (zpřetrhání rodinných vazeb, stěhování do měst) - vzájemnostní podpora (cechy) – limity (privilegovaná pozice mistrů oproti učňům a tovaryšům)

# Řešení problému chudoby v novověku

- Masové chudnutí obyvatel v souvislosti se zabavováním půdy rolníkům kvůli rozvoji manufaktur (v Anglii v 15.-16. stol., ve Francii v 17.-18. stol.)
- Anglie: Nejprve represivní řešení problému tuláctví, s nárůstem chudoby alžbětinské chudinské zákony:
  - Zaměstnavatelé a obce mají nařízeno platit na chudé
  - Rozlišení v zákoně na práce schopné (buď tzv. Work Houses nebo Houses of Correction) a práce neschopné (Poor Houses)
  - Model řešení chudoby uplatňovaný na území obce obcí samotnou
- Francie: zřízení domovského práva

# Státem regulované soustavy založené na pojistném principu I.

- Edmund Halley - Úmrtnostní tabulky (17. stol.)
- Jean-Baptiste Colbert
  - Povinné, státem nařízené pojištění pro francouzské obchodní námořnictvo (1670)
- Otto von Bismarck
  - nemocenské pojištění (1881)
  - úrazové pojištění (1883)
  - starobní a invalidní pojištění (1889)
- Eduard Franz Josef Taaffe
  - nemocenské pojištění (1888)
  - úrazové pojištění (1889)
  - hornické pojištění (1889)



# Vznik komplexních systémů sociálního zabezpečení

- William Beveridge
  - Systém národního sociálního pojištění ve Velké Británii (1942)
  - S cílem řešit pět zel: nevědomost, nečinnost, nemoc, potřeba, zanedbanost
- Pierre Laroque
  - Poválečný systém sociálního zabezpečení ve Francii
  - S cílem garantovat všem zabezpečení životního standardu prostřednictvím celonárodní solidarity
  - Průběžný systém financování
  - Zohledňuje různé aspekty solidarity
    - zdraví/nemocní, mladí/staří, zaměstnaní/nezaměstnaní, bohatí/chudí

## 2. Vývoj a tradice sociální politiky v ČR

# Osobnosti, které formovaly sociální politiku na území dnešní ČR I.

**Albín Bráf** : Almužna a mzda (1883) – role státu při pomoci chudým

**Karel Engliš**: Sociální politika (1916) = praktické snažení, aby společenský celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálněji

**Josef Macek**: Základy sociální politiky (1925) – soc. pol. jako preventivní činnost, snaží se změnit společenské zřízení tak, aby se jeho vinou nevyskytovala společenská zla (chudoba, nezaměstnanost, nemoc, nízký příjem, ...) x sociální péče jako represivní činnost, snaží se zmírnit lidské utrpení v konkrétních případech

**Alois Rašín**: (1923) – vymezil program státní sociální politiky: Sociální ochranné zákonodárství, pojišťování rizika ztráty výdělku při onemocnění a úrazu, nezaměstnanosti, invaliditě a stáří hledí těm, kteří nemohou uspořít tolik, aby jejich jmění bylo základem života jejich, jednak zabezpečiti dlouhé užívání pracovní síly, jednak pojistit je pro případ ztráty jejich výdělkové schopnosti, aby nebyly odkázáni na důchod zaopatřování chudých

## Osobnosti, které formovaly sociální politiku na území dnešní ČR II.

**Lev Winter** – ministr sociální péče 1920 – 1935

**Emil Schönbaum** – pojistný matematik – zákon o sociálním pojištění (1924)

**Antonín Zelenka** – řed. odb. sociálního zabezpečení MOP 1947 – 1970

**Igor Tomeš** – Scénář sociální reformy, tvůrce záchranné sociální sítě, autor filosofie transformace sociálního systému po r. 1989, mezinárodní expert

## Východiska a vývoj sociální politiky v letech 1948-1989 I.

- Termín sociální politika začátkem 50. let vymizel – z ideologického hlediska neexistovaly sociální problémy, které socialismus odstranil (viz např. neexistence nezaměstnanosti, chudoby aj.) – problémy existovaly, byly skryty a řešeny prostřednictvím ekonomiky (přezaměstnanost, cenové dotace)
- Rozsáhlé redistribuce respektovaly v nadměrné míře rovnostářské myšlenkové koncepty
- Sociální politika byla deformována, šlo de facto pouze o aktivity státu, který monopolně realizoval aktivity v sociální oblasti, role ostatních subjektů byla potlačena nebo zcela vyloučena, stát výrazně omezil prostor pro samostatné chování všech nestátních subjektů, včetně rodiny, občanům byla vnucena role pasivních příjemců dávek a služeb, aniž měli reálnou možnost o jejich rozsahu a kvalitě spolurozhodovat, sociální opatření byla prezentována jako dary velkorysého a štědrého státu občanovi, který vystupoval především v roli pouhého objektu sociální politiky

## Východiska a vývoj sociální politiky v letech 1948-1989 II.

- Monopol státu byl totální, stát koncipoval, realizoval, financoval a kontroloval celou oblast, respektoval sociální spravedlnost ve smyslu rovnostářství a prosazoval universální schémata a celospolečenský solidarismus
- Způsob financování byl založen na státním rozpočtu a financování sociálních opatření bylo reziduální, dostatek zdrojů pro financování rozsáhlých sociálních výdajů se stával stále problematičtější, stagnace a pokles ekonomického rozvoje v 60. a 80. letech naznačovaly nutnost změny
- Sociální jištění obyvatelstva se v minulosti ze všeho nejméně setkávalo s odsudky – sociální systémy relativně dobře fungovaly, vycházely z předchozí dlouholeté tradice, postupně se dále vyvíjely a sledovaly v určité míře i vývoj ve vyspělých zemích a akceptovaly nebo přihlížely i k mezinárodním konvencím a doporučením nadnárodních organizací

# Východiska a vývoj sociální politiky po roce 1989

## *Transformace sociální politiky*

- Proces, v němž společnost přechází k systému ve vyspělém světě dlouhodobě realizovanému – tuto systémovou změnu nelze uskutečnit v krátkém časovém údobí, starý systém ve své původní funkci neexistuje, ale zároveň ještě ve své celistvosti dostatečně nepůsobí systém nový
- Transformaci je třeba vnímat nejen jako proces směřující k nové podobě sociální politiky, ale současně i jako proces směřující ke kultivaci jedince, ke změně jeho postojů, chování, hodnotových orientací apod.
- Problém trendů ve vývoji sociální politiky – jde o tendenci přechodu ke společnosti informací, o účinnější zvládnání rychle postupujícího vědeckotechnického vývoje, o přechod od národních hledisek a kritérií k aspektům mezinárodním apod.
- Sociální reformu je třeba chápat nikoli jako jednorázový akt, ale jako reformu kontinuální

# Východiska a vývoj sociální politiky po roce 1989

## *Scénář sociální reformy*

- Sociální program federální vlády zpracovaný na přechodné období dvou let
- Pojat jako program ochranný, který měl umožnit a podpořit ekonomickou reformu, nikoli jako program cílově orientovaný, zaměřil se na vytipování aktuálních rizik dalšího vývoje (nezaměstnanost, inflace, privatizace, opatření, která budou tlumit sociální napětí spojená s těmito procesy)
- Inicioval vznik záchranné sociální sítě
- Sehrál aktivní roli, sociální politika umožnila start a počátek ekonomické reformy
- Položil základy k vybudování sociální politiky nového typu, vytvářel chybějící sociální instituce (např. úřady práce), instituty (např. sociální pojištění, životní minimum) a mechanismy (např. valorizační mechanismy, kolektivní vyjednávání)
- Přijata řada nových zákonů (např. zákon o zaměstnanosti, o životním minimu, sociální potřebnosti, o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, o zdravotním pojištění aj.), v průběhu 90. let a na počátku tohoto století doznaly mnoha změn



# Východiska a vývoj sociální politiky po roce 1989

## *Koncept záchranné sociální sítě*

- Záchranná sociální síť má zmírňovat sociální dopady jednotlivých kroků transformace ekonomiky
- Je výrazem celospolečenské solidarity a zodpovědnosti státu ve vztahu k občanům pro případ, že se ne vlastní vinou dostanou do stavu nouze, případně že jsou ohroženy důležité sociální zájmy občana nebo i státu (společnosti) – v těchto případech stát garantuje potřebný, nezbytný, společensky uznaný standard pomoci
- Je koncipována jako aktivizační, adaptabilní a pružný systém sociálních opatření, který musí nutně reagovat na změny, k nimž dochází v reálném životě

# Východiska a vývoj sociální politiky po roce 1989

## *Vymezení a základní funkce záchranné sociální sítě*

*Soubor legislativních norem upravující sociálně politická opatření, kterými stát garantuje všem občanům určitou minimální úroveň pomoci v případě, že se ocitnou v závažných a státem uznaných nouzových sociálních situacích*

### Základní funkce:

- Aktivně působí v politice zaměstnanosti a spoluvytváří předpoklady k tomu, aby se pracovní síla vracela do aktivní ekonomické činnosti a byla zabezpečena nezbytnými příjmy v případě nezaměstnanosti
- Garantuje ekonomicky aktivnímu obyvatelstvu minimální výši pracovního příjmu garantováním tzv. minimální mzdy
- Garantuje nezbytně nutnou výši příjmů sociálně potřebným občanům, zejména nízkopříjmovým rodinám s dětmi (např. stanovením tzv. životního minima)
- Poskytuje určitou ochranu bydlení sociálně potřebným občanům (určitými příspěvky na úhradu nákladů spojených s bydlením)

# 3. Příčiny rozdílů a modely sociální politiky

## Koncept sociálního státu a jeho varianty

Podle V. Krebse (in: Mertl J. a kol. 2023):

- Stěžejní koncept pro určení a popis role státu v sociální politice
- Klíčovou otázkou fungování státu v oblasti sociální politiky je míra přerozdělování
- Koncept sociálního státu odráží rostoucí roli státu v sociální politice
- Lze jej vnímat jako reformu liberálního pojetí sociální politiky, která se v různých státech uplatňovala v různém rozsahu a v různé podobě v závislosti na konkrétních národních specifikách
- Vzhledem k těmto specifikům jsou koncepty sociálních států ve vyspělých zemích značně diferencované

## Možnosti rozlišení a klasifikace modelů sociální politiky

- Rozhodující je, jaká role je přisuzována jednotlivým subjektům, spor o to, jakou úlohu koncepční i čistě praktickou má v sociální politice stát a ostatní subjekty
- Rozlišení podle míry účasti státu v praxi sociální politiky se rozlišují i její určité modely (R. M. Titmus – "Úvod do sociální politiky" (1974), G. Esping – Anderson – "Tři politické ekonomie sociálního státu" (1991))
  - liberální (reziduální) model
  - sociálně-demokratický (redistributivní) model
  - korporativní (výkonový) model

## Liberální (reziduální) model

- Poskytování sociální pomoci na základě testování majetkových poměrů
  - Malé přerozdělování
  - Orientace na zabezpečení osob s nízkými příjmy
  - Nízká úroveň dávek
- 
- Uplatňovány v USA, Kanadě a v Austrálii, blíží se jim systémy v Dánsku, Švýcarsku a ve Velké Británii

## Korporativistický (výkonový) model

- Zachování statusových rozdílů mezi jednotlivými sociálními třídami
- Soukromé pojištění a zaměstnanecké příplatky mají pouze marginální roli
- Uplatňován v Rakousku, Německu, Francii a v Itálii

## Sociálně-demokratický (redistributivní) model

- Úsilí o dosažení rovnosti při zajišťování nejvyššího standardu potřeb
- Poskytované dávky a služby jsou souměřitelné s nejvyššími požadavky středních tříd
- Rovnost je nastolena garantováním plné participace pracujících na úrovni, které se těšily nejbohatší vrstvy společnosti
- Uplatňován zejména v Norsku, Švédsku a ve Finsku