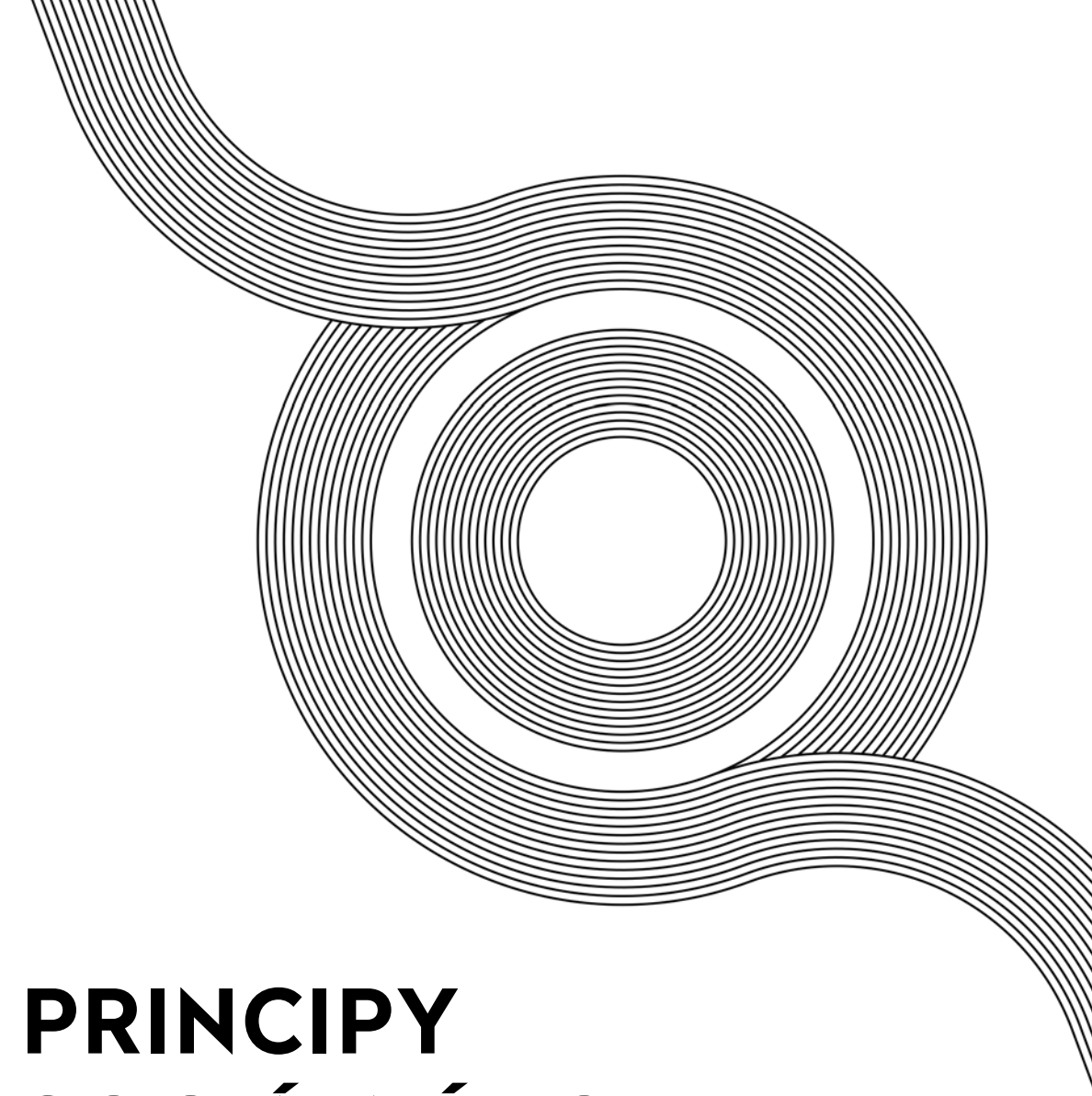
PRINCIPY SOCIÁLNÍ POLITIKY

Vladimír Štípek

GRADA®



PRINCIPY SOCIÁLNÍ POLITIKY

Vladimír Štípek

GRADA®

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy
Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude ***trestně stíháno****.*
Automatizovaná analýza textů nebo dat ve smyslu čl. 4 směrnice 2019/790/EU a použití této knihy k trénování AI jsou ***bez souhlasu nositele práv zakázány****.*

Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

Principy sociální politiky

Kniha je monografie

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7
tel.: +420 234 264 401
www.grada.cz
jako svou 9624. publikaci

Odborní recenzenti:
doc. Ing. Jiří Schwarz, CSc., Anglo-American Univeristy in Prague
doc. Ing. Lukáš Pfeifer, Ph.D., Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická

Vydání knihy schválila Vědecká redakce nakladatelství Grada Publishing, a.s.

Odpovědný redaktor Tereza Kodlová
Grafická úprava a sazba Antonín Plicka
Návrh a zpracování obálky Lucie Skořepová
Počet stran 200
První české vydání, Praha 2025
Vytiskla TISKÁRNA V RÁJI, s.r.o., Pardubice

© Grada Publishing, a.s., 2025
Cover Photo © MooJook/AdobeStock.com, 2024

Názvy produktů, firem apod. použité v knize mohou být ochrannými známkami nebo registrovanými ochrannými známkami příslušných vlastníků.

ISBN 978-80-271-7674-8 (ePub)
ISBN 978-80-271-7673-1 (pdf)
ISBN 978-80-271-5571-2 (print)

Obsah

O autorovi **7**

Úvod **9**

1. Metodologie, konec ekonomie a slabá místa **11**
1.1 Východiska a metodologie 11
1.2 Definice základních sociálních práv 24
1.3 Slabá místa ekonomického poznání 28
1.4 Důvod A: Ekonom není (stále) mrtvý 32
1.5 Důvod B: Metodologická břitva, nedostatek informací a východisko v experimentech 35
1.6 Důvod C: Konec ekonomie ještě nenastal 42

2. Specifika moderní sociální politiky **47**
2.1 Zdroje a úspory 48
2.2 Klíčový princip: zachovat status-quo 57
2.3 Specifika nastavení systému: individualizace, plošnost, mandatornost, jednorázovost, (ne)pravidelnost 63
2.4 Co je moderní sociální systém? 65
2.5 Zájmové skupiny v sociální politice 70

3. Sociální politika zachraňuje kapitalismus **85**
3.1 Nová role sociální politiky 85
3.2 Inspirace Marshallovým plánem 88
3.3 Příklady z praxe: starý Řím, husitská revoluce, průmyslový Londýn 90
3.4 Normalizační blahobyt 93
3.5 Dobrovolné „krizové“ fondy kolektivu a samosprávné fondy zaměstnanců 97
3.6 Svépomocný venkov 98

4. Formy kooperace v sociální politice: rodina, komunita, kibuc a nové formy **101**
4.1 Základní stavební jednotka: rodina 102
4.2 Kibuc a Interhelpo 104
4.3 Volná ekonomika a potravinové banky 106
4.4 Invaze trhu do vesmíru 108
4.5 Využití tržního zázraku: deregulace aneb nechme fungovat trh 113

5. Síla průběžného systému a budoucnost v základním nepodmíněném příjmu 117
5.1 Iluze neudržitelnosti průběžného důchodového systému (PAYG) 118
5.2 Kritika klasického náhradového poměru 129
5.3 Jaký je správný design a možnosti základního příjmu? 131
5.4 Realizace ve Španělsku 138
5.5 Koncept rovnosti 140

6. Hranice regulace: příklady státních zásahů 145
6.1 Příklady dobré a špatné regulace 147
6.2 Regulace trhu práce 154
6.3 Faktor času, tzv. přibývání jevu a flexibilita 157
6.4 Efektivita nástrojů na trhu práce 161

7. Inspirace pro sociální politiku: pamflety, programy a manifesty 165
7.1 Fact-checking Komunistického manifestu 165
7.2 Magna Charta jako politický program 170
7.3 Práva v EU – deklarace reality Západu, sen Východu 173

Závěr 177

Shrnutí 183

Summary 185

Seznam zkratek 187

Literatura, zdroje, seznam tabulek a grafů 189

Rejstřík 199

O autorovi



Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.,
je ekonom, doktorát získal na VŠE v Praze, kde vyučuje předměty zaměřené na téma sociální politiky. Působí jako vedoucí oddělení analýz na Úřadu vlády ČR. Je tajemníkem Národní ekonomické rady vlády (NERV) a členem Komise pro hodnocení dopadů regulace, která zkoumá kvalitu analýz (tzv. komise RIA). V minulosti pracoval například jako ekonom-analytik v Sekci hospodářské politiky na Svazu průmyslu a dopravy ČR či jako odborný redaktor v nakladatelství Grada.

Úvod

Sociální politika je specifickou oblastí hospodářské politiky. Jestliže je **hospodářská politika** částí ekonomie, která aplikuje ekonomické teorie na to, jak interaguje stát a soukromý sektor (a jak se vzájemně ovlivňují regulací), **sociální politika** je ještě o stupínek **specifičtějším oborem**. Zajímá se o to, jaká opatření státu jsou efektivní **pro sociální standard obyvatel**, zda ekonomický systém **neznevýhodňuje** výrazněji (než jak to definuje společenská smlouva) některé skupiny obyvatel *(tj. poskytuje různé formy dávek a příspěvků, zajišťuje existenci záchranné sociální sítě)* a též, **zda racionálně poskytuje veřejnosti služby**, které by ze sociálních důvodů nebyly části obyvatel jinak dostupné *(tj. vzdělávání, lékařská péče, důchodový systém atd.)*. Existují určité charakteristiky, které ovlivňují to, jak by měl tvůrce hospodářské politiky (tj. *policy-maker*) optimálně k nastavení nástrojů sociální politiky (a vyhodnocení efektivity použití těchto nástrojů) přistupovat. Jde o **principy**, které jsou zjištěné na základě praxe, výzkumu či analýzy. Právě těm se tato kniha věnuje. Obdobně jako v jiných oborech, ani v sociální politice **nelze nárokovat absolutní platnost** těchto principů, byť do značné míry vystihují reálné chování zkoumané oblasti.

Kniha má za cíl představit a přiblížit **do rozumného detailu** principy, které sociální politika může využít pro **efektivnější a rychlejší splnění cílů,** jaké se od ní očekávají. Jedná se o **výběr** principů, kdy je nutné volit vhodnou míru detailu a obecnosti, aby nešlo o pouhý učebnicový či encyklopedický přehled, ale též nejde o detailní analýzu jednotlivých pojmů, kterých je v takto vymezeném tématu nezanedbatelné množství. Menší tematický záběr knihy by sice poskytl větší míru detailu, ale nepřinesla by dostatečnou sumu tezí nutných k efektivnímu uchopení vymezeného tématu, a nebyla by tak vhodným studijním doplňkem pro klasické vysokoškolské předměty z oblasti sociální a hospodářské politiky. Snad je tedy předkládaný mix rozsahu a detailu vhodným nástrojem pro pokročilejší úvahy o sociální politice.

Nejde o autorský názorový pohled, ani o machiavelistické tipy pro *policy-makery*, ale spíše o **snahu zpřístupnit různé pohledy a různé teze**, které se pojí s principy moderní sociální politiky.

Každá následující kapitola na začátku uvádí **principy** a na závěr přináší **doporučení**. Jde o ***příklady*** principů a ***příklady*** doporučení, v praxi lze najít i *další principy* a též lze vybrat *jiná doporučení*. Tyto zjednodušené výčty idejí, ať v podobě principů či v podobě doporučení, jsou do knihy zařazeny z pedagogických důvodů – pokud by mohla tato kniha sloužit i jako učebnice, pak tyto teze poslouží k zamyšlení a k diskusi se studenty. Některé z nich mohou najít využití i jako inspirace pro *policy-makery*.

Tato kniha vznikla na základě zkušeností s výukou předmětu *Sociální politika* (v letech 2012 až 2022) a *Praktické fungování trhu práce* (od roku 2023) na Vysoké škole ekonomické v Praze.

1 Metodologie, konec ekonomie a slabá místa

Příklady principů:

- Důraz na metodologii může pomoci **objevit nesmysly** v doporučeních ekonomů.
- **Vhodně nastavená metodologie** uvádí i **slabá místa** – snadněji pak lze v prostředí sociální politiky identifikovat problémy, jako je nezajištění zdrojů pro dané sociální opatření, či lze objevit nechtěné procyklické nastavení daného opatření (např. v době boomu lze zavést opatření, které však v nepříznivé době může přinášet kritické problémy).
- **Pokud není správně zvolena a vyjasněna metoda zkoumání**, nebude výzkumná práce dávat smysl. (Bez metodologie je to jako stavět lego ve tmě – něco lze po hmatu spojováním kostiček postavit, ale architektura **nebude mít systém**, barvy se nám nebudou shodovat a výsledkem bude jen nahodilý shluk stavebních prvků.)
- **Čas běží v sociální politice jinak** než **v ekonomice, ve firmě, či na burze**. Tvůrce politiky musí s tímto specifickým během času počítat, když s ním počítat nebude, jeho politika neuspěje.

1.1 Východiska a metodologie

Cílem knihy je pokusit se prozkoumat významné faktory sociální politiky, umožnit pedagogické využití této knihy a přinést poučení pro širší veřejnost či inspirovat *tvůrce hospodářské politiky.* Je proto nezbytné zvolit vhodný metodologický rámec a zahrnout jak současné odborné znalosti, tak se věnovat i počátkům systematického přístupu k sociální politice.

Sociální politika v době svého vzniku na území Čech byla v rámci habsburské monarchie odkázána na správní a odborný vliv Vídně. Reformy a ekonomická věda byly navázány na vídeňské univerzitní prostředí, čeští ekonomové byli v kontaktu s rakouskými ekonomy,[1] ale zčásti i s německým vědeckým okolím, často díky studiu především na právnických

[1] Též přímo s představiteli tzv. Rakouské ekonomické školy.

fakultách (např. T. G. Masaryk absolvoval přednášky Carla Mengera)[2] či šlo o odbornou akademickou spolupráci. Pro sociální politiku na českém území, a systémový metodologický přístup k ní, byl klíčový vznik Československé republiky v roce 1918. I z pohledu státu tehdy bylo nutné sociálně stabilizovat nové zřízení, etablovat nastavení sociálních institucí v nové geografické a politické situaci. Bylo potřeba uplatnit moderní postupy, které dosavadní monarchie nepříliš využívala, ale též bylo nutné řešit tvrdé sociální následky první světové války. Metodologicky a funkčně lze proto sociální politiku vnímat jako nástroj, který měl nové republice přinést stabilitu do ekonomiky poznamenané rozpadem předchozího soustátí. **Nové okolnosti,** jako byl rozpad dosavadních celních hranic, nejasnosti dopadů na průmyslová centra a jejich zaměstnance, logicky **vyzývaly odbornou sféru k pojmenování problémů a návrhům řešení**. „Republikánský demokratický stát zaváděl razantní sociální zákonodárství, nicméně i nadále počítal se součinností se soukromými dobrovolnickými organizacemi, z nichž nejdůležitějšími byly Společnost Československého červeného kříže a Masarykova liga proti tuberkulose. Finanční prostředky (…) byly většinou čerpány ze státní pokladny, dále z darů institucí působících v bankovním sektoru a také ze sbírkové činnosti."[3] Relativní prosperita posledních desetiletí existence monarchie přinesla vhodné podhoubí pro rozvoj národohospodářských nauk (např. zakladatel oboru Albín Bráf mohl v roce 1881 díky stipendiu zkoumat severočeská průmyslová střediska)[4] a poté je nová republika využívala.

Rovněž i ekonomové a další odborníci zapojení do oficiálních struktur nové republiky se sociálním tématům věnovali, např. Karel Engliš „nemalou část své práce věnoval též myšlenkovému základu moderní sociální politiky",[5] kdy jej okolnosti přivedly „ke zkoumání solidaristických opatření v národním hospodářství".[6] Konkrétně se pak Engliš zabýval vhodným řešením například pro: **nezaměstnanost** (např. řešení nedostatečné poptávky po práci zavedením nouzové práce), **zavedení kolektivizace** do pracovních smluv (tj. zlepšení postavení zaměstnanců v pracovním vztahu), **minimální mzdu** (upozorňoval, že stanovení minimální mzdy či jiných státem definovaných tarifů, může část lidí z práce vyloučit), **délku**

---

2 „Když vyšlo druhé vydání Marxova Kapitálu, to bylo, tuším, v roce sedmdesát šest, prokousal jsem se jím podrobně; ten materialismus dějin a tu hegelovskou filozofii jsem nemohl už tenkrát přijmout. Pilně jsem se zabýval národním hospodářem Mengrem a chodil jsem na jeho přednášky. Později v Lipsku jsem poslouchal eklektického Roschra."; „I národní hospodářství mě poutalo; ve Vídni jsem poslouchal Mengra, v Lipsku Roschra, a jako univerzitán jsem se již prokousal druhým vydáním Marxova Kapitálu." Čapek, K., Hovory s TGM, 1931, str. 49; MKP 2018, str. 94.

3 Hlavačka, M., Cibulka, P. a kol., Sociální myšlení a sociální praxe v českých zemích 1781–1939, 2015, str. 29.

4 Kotous, J., Munková, G., Rys, V., Štefko, M., Velké osobnosti české školy sociální politiky, 2014, str. 11.

5 Tamtéž, str. 39.

6 Dále: „Pro sociální politiku považuje Engliš za klíčovou, v souladu s dobovými reáliemi, roli státu. Bez státní intervence není dle jeho názoru sociální politika vůbec možná. Je to totiž právě a jedině stát, který se snaží sociální politikou občany vzdělat a přivést je k vyššímu stupni života, zdraví a kultury. (…) Angažovanost státu v hospodářském životě společnosti může mít v teoreticky čisté rovině podobu hospodářského individualismu (odpovídajícího průměrné lidské povaze) nebo hospodářského solidarismu (komunismu). Každému řádu pak odpovídá jiný stupeň svobody a omezení." Tamtéž, str. 43.

pracovní doby, která by měla být nastavena optimálně (zmiňuje v souvislosti s pracovní dobou téma produktivity, dravosti hospodářské soutěže, dopady na nezaměstnanost atd.).[7]

Z akademického prostředí (ale též z lavic Národního shromáždění v letech 1928 až 1938) měl na sociální politiku vliv J. Macek. Tento český keynesiánec i přes kritiku některých aspektů koncentrovaného vlastnictví a dědictví odmítal tehdy diskutované aspekty Komunistického manifestu, když tvrdil, že „… úplné zrušení soukromého vlastnictví ukládá členům komunistických obcí příliš velké sebezapření a je jednou z hlavních příčin rozpadu těchto obcí".[8] Dále například E. Štern přibližoval veřejnosti sociálně-politické názory T. G. Masaryka, neboť bylo zřejmé, že ekonomické problémy vycházející z výrazných společenských změn moderní doby bude nutné řešit a nástroje budou inspirovány dílčími myšlenkami socialismu a komunismu.[9]

Během období socialismu nelze hovořit o moderní sociální politice, protože ekonomický systém byl zčásti podřízen plnění některých sociálních cílů. Skutečně moderní sociální politika navíc může fungovat jen v systému, který respektuje všechny obyvatele a neupírá jim politická ani sociální práva. Stejně jako socialistické období je nutné z pohledu sociální politiky hodnotit kriticky Protektorát i Třetí republiku, přestože pro své fungování používaly též nástroje sociální politiky.

Současný vývoj, literatura a pojmy

Sociální politika v moderním (současném) smyslu, je poměrně široký pojem, který v sobě zahrnuje řadu témat. Tato témata jednotlivě představují rozsáhlý prostor pro samostatné analýzy či monografie, samotnou sociální politiku bez konkrétnějšího vymezení nelze ani v samostatné analýze obsáhnout. Proto jsou publikace zabývající se sociální politikou spíše určitým výběrem tezí a informací, nejde o vyčerpávající databázi, jde o selekci informací ve specifickém kontextu a struktuře.

V prostředí české sociální politiky jsou v posledních dekádách klíčové především výzkumné a publikační aktivity vznikající kolem vysokých škol (VŠE, Univerzita Karlova a souvisejících a spolupracujících institucí či *think-tanků*), vládních úřadů a institucí (MPSV a VÚPSV/RILSA) a mezinárodních organizací (OECD, IMF, ILO), či v rámci unijních procesů (studie a doporučení vznikající pod patronátem Evropské komise).

Nepříliš časté jsou souhrnné texty postihující sociální politiku v celé své komplexnosti,[10] zmínit lze i aktivitu v rámci občanského sdružení Socioklub, publikační činnost v rámci VŠE, Univerzity Karlovy, Sociologického ústavu AV ČR apod. Často je sociální politika popsána poměrně detailně i v publikacích, které se věnují *nad-složce* v podobě hospodářské politiky.[11] Velmi pestrá je literatura týkající se jednotlivých témat a *pod-složek* sociální politiky.

---

7 Tamtéž str. 45 a 46.

8 Tamtéž str. 58 a 59.

9 Tamtéž str. 72 a 73.

10 Krebs, V. a kol., Sociální politika, 2005; Průša, L., Ekonomie sociálních služeb, 2007.

11 Např. Kubíček, J. a kol., Hospodářská politika, 2006. V rámci hospodářské politiky se diskutuje základní rámec pro sociální politiku – fiskální politika, často též jako samostatné téma trh práce, strukturální politiky či důchodové systémy.

Obvykle je publikační činnost svázána též se snahou vlád o reformy, což motivuje tematicky akademickou obec o závislé či nezávislé odborné pojetí daných cílů reforem, ale též aktuální ekonomické cíle motivují studenty, což má také vliv na četnost uchopení daného tématu ze strany akademiků.

V případě tematiky důchodových systémů lze odkázat na OECD,[12] v českém prostředí lze zmínit i autory s dlouhodobým zájmem o důchodový systém.[13, 14] Vládou motivované reformní návrhy reprezentují publikace V. Bezděka v rámci tzv. Bezděkovy komise, či návrhy PES (Poradní ekonomický sbor z roku 2010 při MF a MPSV[15]), později se reformní návrhy tvořily kromě resortních plánů v rámci NERV v době vlády M. Topolánka a P. Nečase, ještě dále pak během obnovení NERV v době vlády Petra Fialy.[16] Pro doplnění, specifickým tématem, které rezonuje i v českém prostředí, jsou chilské penzijní experimenty.[17]

Trhu práce se věnují například akademická pracoviště z pohledu (v dané době) aktuálních výzev[18] či z pohledu společného trhu práce v EU.[19] Specifičtějším problémům na trhu práce se věnují z pohledu rovných příležitostí na trhu práce a diskriminace.[20] Zdravotnictví řeší například OECD, typicky pravidelné publikace *Health at a Glance*.[21]

Pro českou sociální politiku je z perspektivy minulých desetiletí kromě klíčového časopisu *Politická ekonomie* důležitým místem diskusí časopis *Fórum sociální politiky*. Zajímavou platformou pro hledání aktuálních sociálních témat a alternativních pohledů je magazín *Alarm*.

Pro sociální politiku jsou důležitá data. Vhodným zdrojem pro studium sociální politiky, jejž využívá i tato kniha, je legislativa, konkrétně česká legislativa a regulace, právo EU, historické kodexy. Dále jsou zdrojem statistiky ČSÚ, historické prameny. Též je možné čerpat

---

12 OECD, Pensions at a Glance, 2023, zdroj: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/678055dd-en.pdf?expires=1703609763&id=id&accname=guest&checksum=659F31CA0B4690994415C713215156EF

13 Vostatek, J., Penzijní reforma v ČR, Finance a úvěr 1/1998, ročník 48, zdroj: https://journal.fsv.cuni.cz/storage/2181_199801os.pdf

14 Drahokoupil, J. Domonkos, S., Is the Egg Basket Worth Its Price? The Fiscal Implications of Pension Privatization in Eastern Europe, 2014, zdroj: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2404812

15 MPSV, PES, Poradní ekonomický sbor, 2010, zdroj: https://www.mpsv.cz/documents/20142/372765/2010_06_03_Zaverecna_zprava_final_cistopis.pdf/5c29b853-3503-8bfc-3aab-ce98372edd58

16 Úřad vlády ČR, Tisková zpráva NERV, 2023, zdroj: https://vlada.gov.cz/cz/media-centrum/aktualne/narodni-ekonomicka-rada-vlady-resila-duchody--zdravotni-prevenci-i-vzdelavani-204407/

17 Brabec, P., Kubelková, K., Penzijní reforma v Chile: aktuální vývoj plně fondového DC systému a analýza dopadů. Politická ekonomie: teorie modelování, aplikace, 2015, sv. 63, č. 5, s. 517–533. Dostupné z: https://www.vse.cz/polek/1033; Důvody neúspěchů penzijních reforem inspirovaných chilským modelem ve visegrádské skupině. In: Krebs, V.; Barák, V. (ed.). Sociální politika 2016 – Nové výzvy v nejisté době, 2016, s. 31—41; Klepárník, K., Štípek, V., Bittner, J., Pícl, M., Penzijní reformy: od Chile po středovýchodní Evropu, 2017.

18 Kotýnková, M., Trh práce na přelomu tisíciletí, 2006.

19 Palíšková, M., Trh práce v Evropské unii. Historický vývoj, aktuální trendy a perspektivy, 2014.

20 Bartůsková, L., Pracovní motivace českých matek s dětmi do tří let. Politická ekonomie [online]. 2015, roč. 63, č. 8, s. 990–1005; Kalíšková, K., Pracovní motivace českých žen a ekonomické dopady daňového a sociálního systému. Fórum sociální politiky. 2012, Vol. 6, No. 6, pp. 9–17.

21 OECD, Health at a Glance, 2023, zdroj: https://www.donio.cz/spoluzizkostelu?fbclid=IwAR2oNUv-v4UlLqzGHVoN6t-_kW6DZhsFD2IkmWS_Ue_iYZmkQVF8lPoWOjbQ

z pramenů vycházejících z krásné literatury či z umění, což, především pro pedagogické účely, oživuje a ilustruje text a uváděné skutečnosti. Z historických pramenů čerpá spíše omezeně, neboť např. T. G. Masaryk v rámci svých sociologických prací[22] se sociálním tématům věnoval, ale zejména analyticky v reakci na dobovou literaturu (především K. Marxe). Masarykův pohled se týká hlavně otázek, které hýbaly společností konce 19. století.[23]

Potřebné je též **definovat důležité pojmy** tak, jak **jsou vnímány v této knize.**

Sociální politika je pojatá jako soubor opatření a nástrojů pro ovlivňování sociálního statutu obyvatelstva, a to za pomoci vědeckého poznání, výzkumu, analýz, využití dat, což vše musí předcházet definici souboru opatření a nástrojů.

Tvůrce hospodářské politiky, tedy ***policy-maker***, je v prostředí EU vláda s exekutivní pravomocí (vláda jako celek, která předkládá zákony a vydává nařízení, nebo odpovědné ministerstvo, které provádí sociální politiku či vydává vyhlášky atp.) či zákonodárné těleso (např. parlament vydávající normy též i bez pobídky ze strany vlády). V knize jsou používány oba termíny jak tvůrce hospodářské politiky, tak *policy-maker*.

Status quo je pro sociální politiku jedním ze zásadních cílů – zajištění stability, udržení neměnného stavu, protože změny sociální situace mohou pro společnost a její jednotlivé vrstvy (pokud nejde o jednoznačné změny vedoucí k lepší sociální situaci) znamenat ohrožení.

Cíle hospodářské politiky jsou nejen naplněním určitých standardů (příjem pro jednotlivce, příjem na jednu domácnost, dosažení určité míry průměrného příjmu atd.), ale cíli jsou i tzv. cílové osoby, na něž sociální politika směřuje (jde o osoby v sociálních problémech i ty osoby nebo domácnosti potenciálně ohrožené chudobou, nebo snížením standardu). Někdy může být cílem (objektem) i sociálně neohrožená skupina, která je ale pro *policy-makera* klíčová, neboť může být zdrojem pro sociální politiku (poplatníci daní a odvodů) nebo důležitá pro zajištění statu quo.

Velmi specifický je **pojem času** v sociální politice, což se též prolíná s problematikou volby vhodných metod ke zkoumání sociální politiky. Vyčišťování trhu probíhá jinak a s jinou dynamikou než na klasickém trhu. S jiným během času než například u ostatních hospodářsko-politických opatření se pojí typická nekonzistence mezi příchodem problémů, aplikací nástrojů a viditelným řešením problémů. Průběh sociálních problémů je jiný, než je typický ekonomický či politický cyklus. Metody pro zkoumání sociální politiky musí s jiným plynutím času počítat.

Pro sociální politiku je důležité **zajistit finanční zdroje** a též hlídat efektivitu jejího provádění, aby vynaložené náklady odpovídaly kvalitě nebo efektu. Parametry zajištění sociálního smíru a relace zdroj–výdaj v rámci sociální politiky jsou tedy klíčové faktory pro tuto knihu. Potřeba zajistit finanční zdroje se dotýká různých teorií, ale ze své podstaty vychází

---

[22] Masaryk, T., G., Otázka sociální, 2017, orig. 1898.

[23] „Je pochopitelné, že různí odborníci při studiu socialismu pokládají za nejdůležitější každý stanovisko své; právník (například Menger) myslí, že by se problémy socialismu měly formulovat právnicky, národní hospodáři kladou váhu na otázky hospodářské; já budu zkoumat socialismus, a zvláště marxismus, sociologicky a filozoficky a myslím, že mám k tomu právo už proto, že právě posuzování národohospodářské převládá tak, jako by socialismus opravdu byl otázkou jen hospodářskou. Socialismus otázkou jen hospodářskou není a nikdy nebyl." Masaryk, T., G., Otázka sociální I, 2017, orig. 1898, str. 19.

z keynesiánského pojetí, přičemž nelze přejít ani inspiraci jinými ekonomickými školami, např. při diskusích o optimální míře přerozdělování zdrojů ve prospěch sociální politiky.

Velmi důležitá cílová skupina je tzv. **střední třída**, která je silně zatížena daněmi, resp. ze svého příjmu odvádí rozhodující část do veřejných rozpočtů a příjmy této třídy jsou stále v úrovni, kdy necitlivé zdanění může tuto třídu sociálně poškodit a stát by si tak ničil zdroj prostředků.

Sociální politika pracuje s **několika cílovými skupinami**. Nejde jen o zájmové skupiny, které jsou organizované a mají vůli či sílu (alespoň nějakou) ovlivňovat podobu sociální politiky – k nim se sociální politika chová jinak než k cílovým skupinám. Cílové skupiny lze z hlediska sociální politiky obvykle vnímat jako ryze pasivní okruh obyvatel, jejich chování musí sociální politika ovlivňovat, reagovat na něj a též takové chování předvídat. Lidé se z pohledu sociální politiky chovají racionálně a předvídatelně. Pokud nemají práci, většinou mění svou spotřebu a chování, mění se jejich možnosti budování rodiny, objevovat se mohou patogenní dopady v podobě růstu nejrůznějších forem kriminality, což má následně vliv i na zbytek společnosti. Pokud lidé žijí v zemi, kde rostou reálné příjmy (tj. inflace nepřevyšuje růst nominálních mezd), pak se sociální situace obvykle zlepšuje, lidé uspokojují své spotřebitelské potřeby, ve větší míře pak do sebe investují (vzdělání, sport, zdravotní stav), takže roste sociální úroveň. Stát má díky vyšší ekonomické aktivitě více zdrojů pro řešení dílčích a též i marginálních sociálních problémů. Při zhoršení situace v oblasti reálného příjmu musí stát řešit pomoc některým rodinám, pomáhat v dosažení vzdělání atd., čímž vyčerpává zdroje naakumulované v době růstu – pokud akumulace v době růstu neprobíhala, pak dochází k zadlužování a zhoršování makroekonomické situace (často je ale po období růstu makroekonomická situace v dobrém stavu, nebo se v konjunktuře alespoň zlepšovala, takže v době poklesu je prostor, kam se může makroekonomika propadat).

Užívaný pojem **metoda** představuje v této knize popis způsobu analyzování a přístupu k analýze. Metodologie je širší pojem zahrnující vědecký pohled na v praxi využívané metody.

Ostatní termíny jsou buď předmětem vysvětlení v samotných kapitolách, nebo je jejich podstata zřejmá z kontextu, nebo jsou obecně známé.

K metodologii

Přestože jde o principy ve specifickém a jasně vymezeném odvětví hospodářské politiky, tedy v sociální politice, tak samotná sociální politika je poměrně široký pojem, a to ovlivňuje i přístup k metodám. V pojetí této knihy **zahrnuje pojem sociální politika všechny aktivity státu, které vedou k zajištění sociálního smíru, k dostupnosti veřejných služeb a státní infrastruktury nízkopříjmovým** (tj. infrastrukturou se myslí od školství přes zdravotnictví až po dopravu), tato kniha se pochopitelně věnuje jen vybraným aktivitám. Oproti jiným větvím ekonomie je sociální politika (spíše) méně imperiálním odvětvím. Samotná sociální politika se zaměřuje sice na poměrně široké, ale jasně vymezené oblasti. Ekonomie pronikla do řady odvětví, připomenout lze např. ekonomie náboženství,[24] ale sociální politika studuje oblasti jí svěřené a vymezené tvůrcem hospodářské politiky, aniž by bylo logické vstupovat s nástroji sociální politiky do příliš vzdálených oblastí.

[24] Minárik, P., Ekonomie náboženství a náboženství v postkomunistické Evropě, 2018.

Naopak sociální politika si musí vypomáhat jinými vědami, aby některé jevy dokázala vysvětlit, aniž bychom museli sociální politiku považovat za imperiální. Sociální politika musí, jak to činí i tato kniha, spíše využívat ostatní dostupné metody jiných věd pro dokládání či vyvracení tezí. Proto některé kapitoly využívají i postupů z oblasti filozofických nauk, ekonomických dějin a politických dějin.

Tato kniha nevnímá sociální politiku jako teoretický vědní aparát, který by měl zkoumat realitu, ale spíše jako praktický nástroj pro řešení problémů. Ovšem i daný nástroj je součástí složitého ekonomického a společenského prostředí. Sociální politika má tak určité přívlastky, kdy má rovnou do svého základu dedikovány určité cíle, jako je např. zajištění sociálního smíru v takové podobě, jak si jej většinová demokratická společnost, reprezentovaná *policy-makerem*, představuje.

Pro sociální politiku je charakteristické, že k problémům patřícím do ranku jejích témat chce přistupovat systematicky. Sociální politika není vědním oborem sama o sobě, je pochopitelně součástí ekonomie. Z ní využívá základní teorie (nabídky, poptávky, teorie trhu práce, rovnovážné mzdy atd.) a aplikuje je na oblast, která má svá specifika. Tato specifika pak zakládají rámec celé sociální politiky.

Pro identifikaci principů je nutné při analýze zvolit vhodnou cestu a tu popsat, tedy odpovědět na otázku „jak" bylo dané téma analyzováno. Ekonomie má za sebou dlouhou historii metodologického vývoje a sporů, nejslavnější byl zřejmě tzv. *methodenstreit*, který z dnešního pohledu nevedl k jasnému vítězi mezi detailním studiem statistik a minulého vývoje a zastánci abstraktnějších úvah z rakouské školy.[25] Podstatu sporu lze vystihnout takto: „Německá historická škola se podle Mengera dopustila dvojího zmatení: jednak dostatečně nerozlišovala teoretickou ekonomii od ekonomické historie, jednak dostatečně neodlišovala teoretickou ekonomii od praktických věd o národním hospodářství."[26] V mantinelech problematického vymezení těchto zmíněných pojmů se možná ekonomie i sociální politika, včetně této knihy, proplétá dodnes.

Pro sociální politiku a pro jednotlivé otázky, které musí ekonomové v této oblasti řešit, jsou logicky relevantní obě metody. „Obě strany totiž nakonec musely zmírnit své původní přemrštěné nároky na výjimečnost obou metod a přiznat, že se ekonomická věda nemůže jednostranně orientovat ani na empirii či historii, ani na pouhé čistě teoretické bádání."[27] Postupy prosazované oběma stranami metodologického sporu jsou využívané ekonomy nejen v různých oblastech výzkumu, ale jsou přímo používané i v různých fázích konkrétního výzkumu.[28] Detailní přístup

[25] Šťastný, D., Je Methodenstreit minulostí?, 2001, E-Logos.

[26] Loužek, M., Metodologie ekonomie, 2009, str. 240.

[27] Holman, R., a kol., Dějiny ekonomického myšlení, 2017, str. 249.

[28] Loužek, M., The American Journal of Economics and Sociology, APRIL, 2011, Vol. 70, No. 2, Social, Methods, and Microeconomics: Contributions to Doing Economics Better, pp. 439–463. Konkrétně str. 459, 460: „Educated scientists should avoid making one-sided statements. Scientific humbleness remains the message of the Methodenstreit. (…) Today, a theoretical economist commonly creates models, which are empirically tested at the next stage."

ke zkoumané oblasti je též jiným způsobem,[29] jak vyjádřit vhodnou volbu metody, vyjádřením vhodnosti metody tudíž může být detailní popis metody, kritické zamyšlení nad zvolenou metodou, uvedení předpokládaných a zjištěných limitů metody, či též případná omezení vypovídací hodnoty dostupných dat.

Sociální politika využívá **široké spektrum metod**, jde o podobné metody, jakými disponuje ekonomie i její jednotlivé větve. Ovšem pro sociální politiku a využití jejích metod existují určitá specifika daná podstatou sociální politiky a typem problémů a zákonitostí, jimiž sociální politika čelí. Úkoly, které má sociální politika řešit, jsou rovněž velmi pestré a je nutné pro ně volit různé metody, které mohou být někdy i ve vzájemném logickém rozporu.

V praxi při zkoumání sociální politiky lze použít **metodu analýzy**, tedy rozboru dané oblasti (**datová analýza, statistická analýza, analýza legislativy s navazujícím výzkumem skutečných dopadů**), nebo vedle tvrdých dat o vývoji společnosti (často ve vyspělých zemích shromažďované statistickými institucemi, nebo přímo *policy-makerem*, tedy organizátorem sociálních systémů) využít i údaje popisující „politicko-mediální diskurz", který by tvořila „veřejně dostupná mediální a textová produkce ze strany příslušných politických aktérů (ministrů ministerstva práce a sociálních věcí, jejich náměstků a samotného ministerstva)".[30]

Mezi další využitelné metody je **heuristické shrnutí** faktů a následné vyvození obecnějších trendů, někdy jde o připomenutí již poznaného a zasazení do souvislostí sociální politiky.[31] Mezi další metody patří například **syntéza**, která může být složením faktorů do uchopitelnějšího celku, který se může podrobit dalším fázím výzkumu. V sociální politice lze využít též **metodu abstrahování**, tedy oddělení nepodstatného a směřování k podstatnému, což je právě pro sociální systém, kde je mnoho jedinců a jeden organizátor, velmi přínosné. Dále lze využít **metodu modelování**, která pomáhá zjednodušit a předvídat složité a rozsáhlé metody jednoduchým způsobem. Inspirovat se lze i *indukcí a dedukcí*, které lze řadit mezi standardní metody či jejich součásti již od dob filozofa Francise Bacona (a často se vtělily do jiných metod, i díky tomu, že dnešní věda v řadě oborů může využít vědecky sebraná a shrnutá data apod.). Častý a mnohočetný jev, který je typický pro sociální politiku, lze také **škálovat**, **metodologicky třídit** a následně jej dalšími metodami zkoumat. Zajímavými metodami s potenciálem dalšího rozvoje jsou ekonomické experimenty a též národohospodářské simulace, které pomáhají predikovat vývoj v současnosti nastavovaných systémů, a tyto metody jsou jedny z mála, které mohou tvůrcům hospodářské politiky pomoci. Právě experimenty a simulacemi se v následujících kapitolách zabývá i tato kniha.

Otázkou, kterou tato kniha také řeší, i z pohledu metodologie, je **subjektivita poznání**. Rozdíl mezi **pozitivní** (tj. z pohledu této knihy exaktní) **a normativní** (tj. subjektivní) ekonomií je často minimální a hranice je nezřetelná – některé v podstatě pozitivní ekonomické

---

[29] „Uznával jsem (…) že je dobré všechny je prozkoumat, i nejpověrčivější a nejklamnější, abychom poznali jejich pravou hodnotu a vyhnuli se ošálení." Descartes, R., Rozprava o metodě, část první, str. 5, zdroj: https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/506938/mod_resource/content/1/Rozprava_o_metode.pdf

[30] Mertl, J., Přerozdělování welfare: nástroj pomoci, nebo kontroly?, 2017, str. 47.

[31] Tj. v podstatě metoda literární rešerše s následným využitím metody abstrakce, kdy se ze současného stavu poznání vybírá a prezentuje a případně komentuje to podstatné.

poznatky jsou stále založeny na normativních ekonomických názorech. V řadě případů v ekonomii některé faktory neznáme a příčiny nevíme a ani nedokážeme odhadnout jejich dopady – a právě v těchto oblastech se pozitivní a normativní ekonomie potkává. I tomu se tato kniha věnuje. Text v této knize rozlišuje, co lze považovat za reálný, skutečný, pozitivní fakt, a co je návazná fáze normativních hodnocení nebo doporučení pro tvůrce hospodářské politiky. Ekonomii vnímá tato kniha jako nástroj výzkumu, z nějž lze vyvozovat závěry.[32] Sociální politika musí zkoumat jevy pozitivní (či se o to alespoň pokoušet, máme-li k dispozici data a přesvědčivé vysvětlení jevů), ale k doporučením, které nikdy není jediné, ale v podstatě jich může být neomezené množství, musí přistupovat normativně (se zřetelem ke zkoumání dopadů opět pozitivní ekonomií).[33]

Sociální politika se vyvíjí a nikdy nebyla a stále **není statická**. Vývoj ve specifických oblastech sociální politiky záležel na historickém pokroku – některá oblast byla přirozeně přítomna v životě lidstva od začátku společenského chování (*péče o starší či nemocné členy komunity*), či se objevila při významných společenských změnách při urbanizaci (*aktivity spojené s řešením přelidnění, např. nezaměstnanosti, či spojené s anonymitou, tj. řešení kriminality a s tím souvisejících společenských patogenních jevů*).

Zajímavou otázkou je to, zda jsou prvky sociální politiky spontánní, nebo jsou výsledkem regulace, která má své ukotvení v kodifikaci. Některá sociální práva se **kodifikovala** (např. zrušení nevolnictví v rámci Josefínských reforem přineslo prostor pro vnímání člověka jako cíle pro sociální politiku), jiná existovala **i bez kodifikace**, ale bylo na ně společností, jednotlivci a někdy i státem reagováno (např. tradice zabývat se charitou, budovat nesystémově různé útulky, chudobince, či později i „Masarykovy domy", a tím se postupně realizovalo právo na určité „zastání" pro potřebné). Z toho plyne, že některá „práva" nebyla dána zákonem, přesto je společnost plnila, ale často nesystematicky, a tímto dobrodiním nebyla pokryta celá společnost, spíše šlo o výběrovou charitu.

Typické pro současnou sociální politiku je, že i přes snahy není ve své podstatě na úrovni EU **harmonizovaná**. Pouze některé její prvky jsou v rámci EU řešeny, což je ale v jinak „národní" sociální politice velký pokrok. Příkladem mohou být výpočty důchodů v různých zemích a spolupráce zemí v této otázce, dále též koordinace přístupu ke zdravotnímu pojištění a čerpání léčby, což je důležité pro pacienty (na úrovni systému a jeho financování a fungování harmonizace samozřejmě není). V oblasti vzdělávání, což je příbuzná část sociální politiky, je ukázkou fungující kreditový systém ECTS.[34] Jde spíše o „uživatelské" výhody pro studenty, kdy je systém vzdělávání z hlediska dosahování výsledků srovnatelný, ale nijak není společně řešeno financování ani systém veřejného a soukromého školství. Většina prvků sociální politiky je systémově nastavena na úrovni státu, jinými slovy jde o národní systémy.

---

[32] „Teorie jako jazyk nemá žádný podstatný obsah (…) Její funkcí je sloužit jako plnicí systém pro organizování empirického materiálu a usnadnit nám tak jeho porozumění." Friedman, M., Metodologie pozitivní ekonomie, 1997, orig. 1979, str. 5.

[33] Na jiných místech, není-li to vysvětleno, je používán výraz *pozitivní* v běžném slova smyslu, jehož synonymum je slovo *kladný*, či *příznivý*.

[34] ECTS – European Credit Transfer and Accumulation System.

Pro sociální politiku je nutná též definice metriky, tedy otázka, zda dokážeme měřit výsledky aktivity sociální politiky. Jsou dvě základní možnosti:

1. měřit výsledky v podobě **zamezení určitého stavu**, vyřešení situace, či absence problémů;
2. měřit **pokrok** v sociální oblasti pomocí různých hodnocení, např. statistických (HDP, poměr příjmů zkoumané skupiny k průměru), nebo využít jiné žebříčky (blahobyt, globální blahobyt, index rozvoje lidstva, hodnocení kvality života atd.).

Metodologicky je nutné uchopit i další část knihy – **principy** uváděné na začátcích kapitol a **doporučení** na jejich koncích, resp. příklady principů a doporučení. Principy lze vnímat jako autorské shrnutí toho klíčového, co kapitola chce sdělit, co má obecnější platnost. Nejde o výsledek složitého bádání, jde o shrnutí subjektivního pohledu na teze obsažené v kapitole. Stejně tak doporučení jsou obecnými náměty pro tvůrce hospodářské politiky, které samozřejmě v případě aplikace musejí být zváženy, analyzovány a zasazeny do časového, místního, finančního a politického kontextu. Principy a doporučení jsou určeny, kromě *policy-makerů*, především z pedagogických důvodů studentům, kteří jejich rozborem a uvažováním mohou pochopit základnější tendence v sociální politice, které by bez pregnantního zdůraznění možná v samotném textu nebyly snadno viditelné a čitelné. V obou případech jde o příklady, protože principy i doporučení lze vnímat normativně (principy mají někdy šanci se stát i pozitivní ekonomií, kdežto doporučení je vždy normativní), jsou označeny za příklady, protože jak principů, tak doporučení může být mnohem větší množství v libovolné podobě.

Konkrétní zvolené metody mají samozřejmě své **limity**. Výběr metod a výběr setů zkoumaných dat je subjektivní – i tomuto subjektivnímu pohledu, osobnímu nastavení a předsudkům ekonomů a návazným problémům v ekonomickém výzkumu se věnuje tato kniha. Limitem je též složitost a komplexnost sociální oblasti. Přestože některé jevy jsou velmi četné (*např. řada nezaměstnaných živících rodinu má velmi podobné charakteristiky, a tudíž téměř totožné problémy, na něž lze využít poměrně univerzální nástroje*), tak v praxi je každý cíl sociální politiky, tedy jedinec, kterému je potřeba pomoci,[35] skutečně individuální a jeho situace má často velmi odlišný mix možných řešení.[36]

Různý metodologický přístup lze najít ve spíše popisných kapitolách (např. u nových forem kooperace, kde jde o zdůraznění existujících tezí a jejich osvětlení v novém kontextu sociální politiky), jiné metody jsou tam, kde se text věnuje např. Komunistickému manifestu (v daných kapitolách je vždy na jejich začátku metodologický přístup nadnesen).

Co se týče teoretických konceptů, z nichž lze k sociální politice přistupovat, sociální politiku je možné vnímat liberálníma očima, svoboda jednotlivce je v tomto pojetí klíčová. Spíše než o aktivní podporu a snahu o rozvoj svých občanů, by měl stát usilovat o odstranění diskriminace pramenící z podstaty společenského zřízení, čímž by zajistil rovné příležitosti

[35] Z rozhodnutí politické reprezentace, či na základě společenského konsensu.

[36] Např. zmíněná situace mladých rodin při ztrátě práce se velmi liší dle lokality, kde rodina žije, dle služeb, které nabízí např. dětem místní instituce, dle rodinné situace, zda např. mohou vypomoci, dle formy bydlení, dle vzdělání rodičů a dle jejich osobnostního nastavení.

pro všechny pro individuální rozvoj.[37] Opakem je pak plně paternalistický až dirigistický přístup státu. V prostředí moderní (demokratické) sociální politiky mají různé nástroje ve svém nastavení různorodý mix vlivu liberalismu či paternalismu. Výsledný mix je nutné také mít na paměti při analýze či hodnocení efektivity nástrojů.

Kniha vychází z rámce fungování EU,[38] resp. v rámci státu střední Evropy jako členského státu EU. Některé principy jsou platné v jakékoliv lidské společnosti, jiné jsou ale specifické pro rámec, jaký známe z EU a ze střední Evropy.[39] Jiné rámce samozřejmě mohou mít jiné formy vztahů a nakládání s nimi. Přestože převažující tržní ekonomiky mají stejné (volná ekonomická soutěž firem i živnostníků, stát poskytující veřejné statky, vymahatelnost práva a státem garantovanou bezpečnost a stát jako odvolací místo poslední instance pro hledání spravedlnosti), tak se samozřejmě některé klíčové faktory mohou lišit. Je zřejmé, že v některých zemích mohou mít například korporace takovou roli v ekonomice, že zčásti mohou fungovat jako státní nástroj, aniž by byly plně vystaveny tlakům trhu a konkurence, někdy mohou stát i nad zákonem. To může být příklad v některých korporativistických systémech, jak je znám z historie Evropy (než i státním organizacím daly principy adoptované v EU určitý řád), nebo z jiných zemí, kde jsou v různé fázi konvergence k tržní ekonomice. Obdobně i více odlišné ekonomiky nebo společnosti mohou mít jiné formy organizace hospodářství. Tato kniha se věnuje „produkci a užití produktu" v podmínkách tržní ekonomiky.[40]

Zajímavosti blízkého a dalekého pohledu na sociální politiku

Existují i další limity, které jsou důležité pro správné metodologické uchopení sociální politiky. Nejde o limity možné metodologie, ale limity samotné sociální politiky:

1. limit praktické sociální politiky (nedostatek prostředků, náročnost programů atd.);
2. limit v podobě zábran, které mají jednotlivé části politického spektra, tedy „vnitřní" ideologické zábrany (např. zda financovat na dluh, nebo spořit).

Někdy se ale praxe a ideologie prolínají například v tezi, že spořit a nezadlužovat se znamená jen zbrzdit tempo zadlužování. Z pohledu praktické fiskální politiky patří mezi hlavní limity (omezující tedy i ideologické bariéry tvůrců hospodářské politiky) nemožnost zásadně změnit mandatorní výdaje, nutnost pracovat s předem daným podílem přerozdělování (který patrně ani v horizontu několika politických cyklů nelze změnit o desítky p. b. domácího

[37] Např. M. Friedman neměl příliš zkušeností s nesvobodami a státním direktivismem a zásahy sovětského (východního) typu, proto podstatu vysvětloval na rasistických předsudcích a svobodu pojímal jako snahu o odstranění rasismu. Friedman, M., Kapitalismus a svoboda, Kapitola VII, Kapitalismus a diskriminace, 1993, str. 99.

[38] Tj. principy působení jednotlivců a firem na jednotném trhu EU.

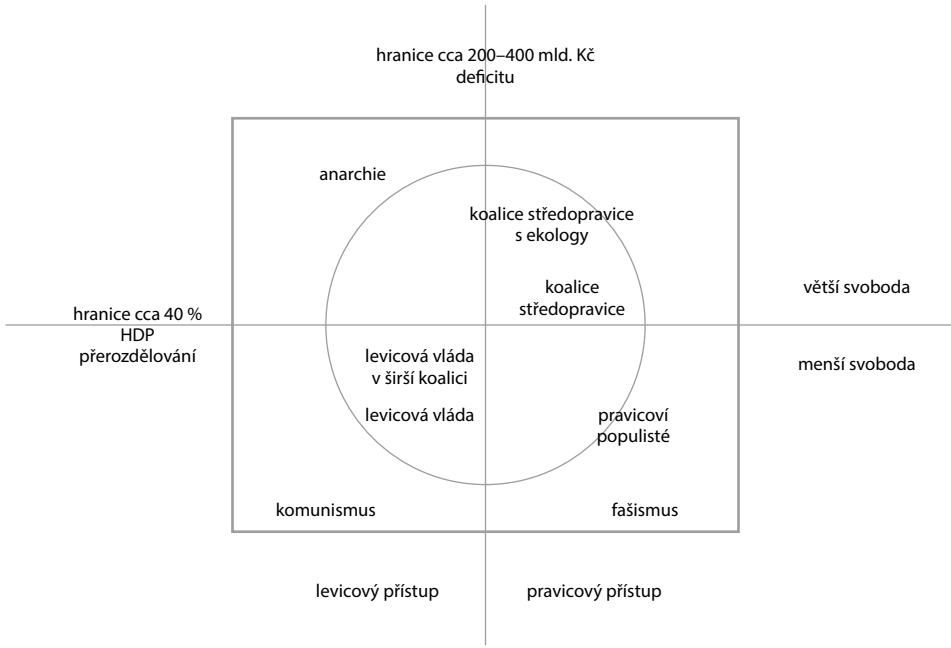
[39] Cílem této knihy je i přes exkurz do různých období a různých příkladů přiblížit poznámky týkající se současné české a evropské sociální politiky, proto, není-li uvedeno jinak, se tato kniha věnuje sociální politice ČR.

[40] „Právě v produkci a užití bohatství je skryt onen zvláštní prvek pozemské aktivity lidí, který chápeme v obecném pojetí jako ‚ekonomii'." Z této citace plyne ilustrace vztahu, který zkoumáme v podobě produkce a užití bohatství. Justoň, Z., Ekonomie přírodních národů, 2012.

produktu, ale patrně jen o jednotky p. b. produktu s ohledem na vývoj poměrové veličiny, čili HDP) a mírou deficitu (který lze změnit skokově při celosvětových krizích, např. pandemie, ale jiné pohyby, např. směrem ke snížení, jsou otázkou řady let a řady politických cyklů).

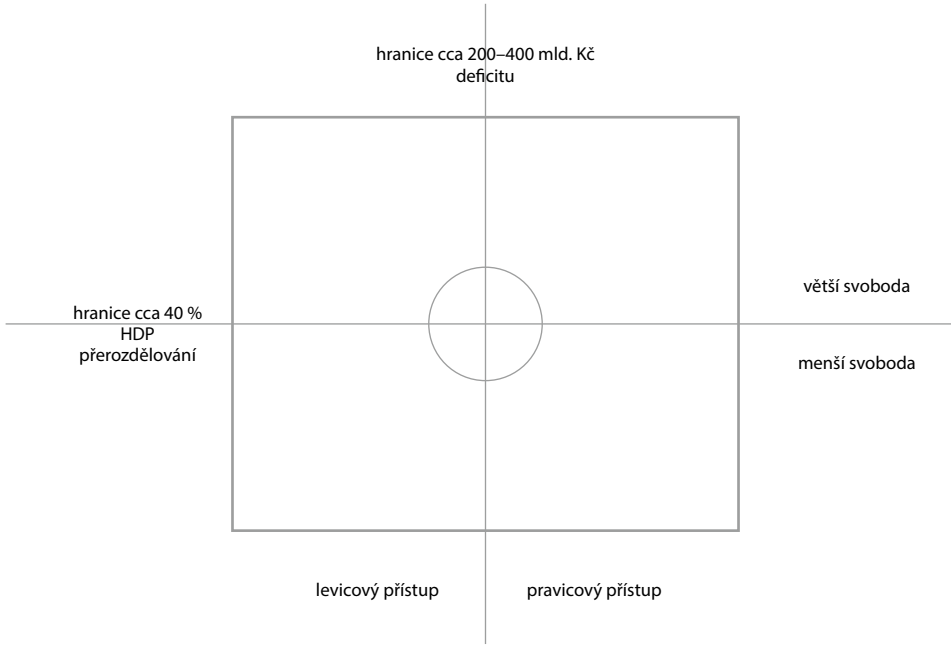
Pozice *policy-makerů* ilustruje následující diagram, který je rozdělen bodem, kde se stýká výchozí pozice pro míru přerozdělování a míru deficitu.

Jde o to, že podstata ideologického středu je nikoliv mezi vysokou mírou svobody a malou mírou svobody, podstatou levicového a pravicového přístupu, či mezi nulovým deficitem, resp. přebytkovým deficitem a na druhé straně velkým deficitem. Reálným „bodem obratu" ve středu tohoto střetu je hranice např. 40% dluhu (kdo chce držet alespoň 40% úroveň dluhu je vnímán jako protržní „jestřáb") a úrovně několikasetmiliardového deficitu. Od této aktuální úrovně se odvíjí boj o levicový a pravicový přístup, stejně jako pojetí svobody, které nikdy nedosáhne pod úroveň současné míry regulace a přerozdělování.



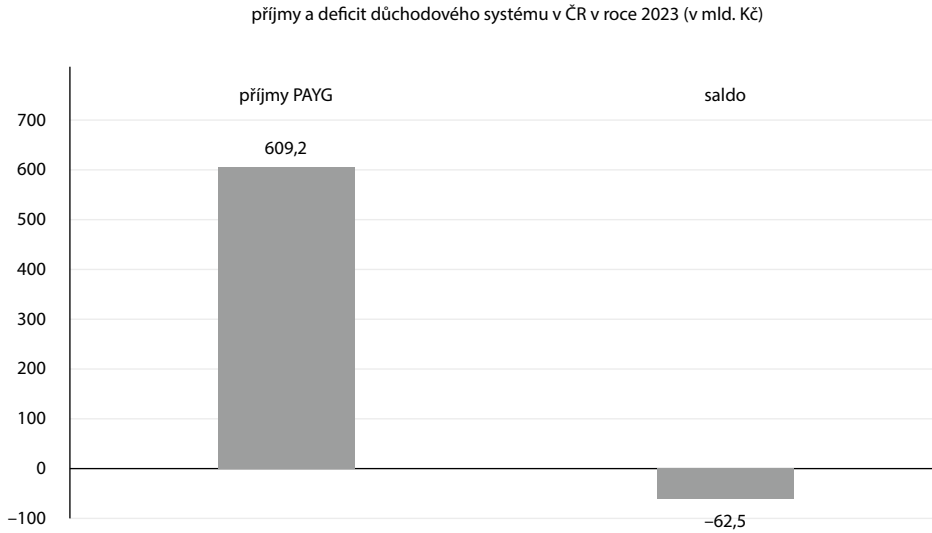
Obrázek 1 *Schéma – Teoretický ukazatel povahy ekonomiky a míry přerozdělování*
Pozn.: Do tohoto typického Nolanova diagramu jsou vloženy specifické hraniční hodnoty – v praxi stávající hospodářské i sociální politiky není dělicí čárou 0% deficit, ale jeho stabilizovaná 40% hranice, se kterou bez zásasnějších sociálních otřesů nelze hýbat. Další hranicí je deficit na úrovni 3 až 4 % HDP, což je na hranici tzv. Maastrichtského kritéria, které je vnímáno jako znak zdravých a udržitelných financí. Důsledkem je ale chronické padání do deficitů, kdy jako úspěch je vnímána tato v podstatě se prohlubující hranice zadlužení (kompenzovaná jen představou i stále rostoucím HDP) či mnohem horší, ale meziročně se zlepšující výsledek deficitu.
Zdroj: vlastní zpracování, inspirace tzv. Nolanovým diagramem (David Nolan Chart)

Výše uvedený diagram tedy ukazuje teoretické rozdělení, ale **následující diagram ukazuje realističtější srovnávací pohled** na reálné rozdíly hospodářských (sociálních) politik ve vazbě na reálné limity.



Obrázek 2 *Schéma – Realistický ukazatel povahy ekonomiky a míry přerozdělování*
Pozn.: Tento diagram je „reálnou" podobou předchozího diagramu, cílem je ukázat, jak malé rozdíly jsou mezi přístupy jednotlivých ideologických konceptů.
Zdroj: vlastní zpracování, inspirace typickým tzv. Nolanovým diagramem (David Nolan Chart)

Na využití blízkého či vzdáleného pohledu lze narazit v praxi, např. v oblasti důchodového systému, kdy se z ilustrace trendů, a to v příliš blízkém pohledu, činí hospodářsko-politické závěry. S potřebou zajistit zdroje se totiž pojí otázka udržitelnosti, tedy zda je potenciální nedostatek zdrojů dán realitou, či zda lze z jiného pohledu potřebu dalších zdrojů zpochybnit. Pokud se podíváme na nějaký ukazatel **zblízka** – třeba na saldo důchodového účtu, může se nám zdát velmi fluktuující s permanentní nutností jej dofinancovávat, neboť čas od času spadne do deficitu. To ilustruje následující graf (podrobněji k tématu viz kapitola věnující se PAYG).



Obrázek 3 *Příjmy a deficit důchodového systému*
Pozn.: Graf ilustruje příjmy systémů důchodů v ČR a saldo, příjmy se zahrnutým saldem pak představují celkové výdaje důchodového systému.
Zdroj: MF ČR, Hospodaření systému důchodového pojištění, k listopadu 2023, https://www.mfcr.cz/cs/rozpoctova-politika/statni-rozpocet/hospodareni-systemu-duchodoveho-pojisten

1.2 Definice základních sociálních práv

V obecné rovině jsou sociální práva **souborem uzákoněných, ale i neuzákoněných standardů**, které lidé vyžadují, a souborem cílů, které stát může nebo chce splnit. Ve výsledku je pak na politické diskusi a politickém rozhodnutí, která práva stát lidem přiřkne a naplní.

Velmi racionálně se sociální politika v demokratickém a tržním prostředí odvolává nejdříve na **osobní odpovědnost**.[41]

V průběhu času se iniciativa pro boj s chudobou[42] měnila a měly ji na starosti různé subjekty či instituce, takže lze říci, že „… potírání chudoby (bylo) nejdříve prohlašováno za náboženské přikázání, pak za mravní požadavek, a nakonec za zákonem danou povinnost“.[43]

[41] „Sociální práva podmiňují schopnost člověka se zabezpečit. Mají umožnit vzdělání, zdravotní péči a další podmínky potřebné k uplatnění a rozvoji schopnosti lidí a společnosti. Sociální práva umožňují společnosti zabývat se svým rozvojem a eliminovat sociální konflikty.“ Durdisová, J. a kol., Sociální politika v ekonomické praxi (vybrané problémy), 2005, str. 10.

[42] Z pohledu této knihy je „chudoba“ používána jako historická alternativa k termínu sociální politika.

[43] Hlavačka, M., Cibulka, P. a kol., Sociální myšlení a sociální praxe v českých zemích 1781–1939, 2015, str. 17.

V průběhu vývoje se pak objevovaly různé **zárodky celospolečenských nebo alespoň zčásti centralizovaných záchranných systémů**, jinými slovy různé snahy o potírání chudoby využívaly různé nástroje a postupy. Tato fáze „… byla nejobecněji charakterizovaná ve vztahu k chudinství (křesťanským) mravním imperativem, se vyznačovala snahou po vytvoření prvního celoplošného systému chudinské péče na bázi dobrovolnosti a zmíněného imperativu lásky k bližnímu. Vznik tohoto celoplošného systému byl v osvícensko-absolutistické době dozorován státní byrokracií a později našel právní ukotvení v příslušných článcích základních soukromoprávních kodifikací, především pak v občanském zákoníku. (…) Západoevropské pojetí chudinství bylo definováno jako záležitost soukromé iniciativy a opíralo se především o dobové liberální ekonomické teorie.“ [44] V podstatě jde o přechod od dobrovolného řešení motivovaného společenskou odpovědností po centralizovanou odpovědnost státu: „V rakouských podmínkách probíhal jiný proces zrodu plošné chudinské péče, (…) vše mělo být nejdříve přenecháno jen lidumilnosti a dobrovolné dobročinnosti a na konci bylo vše zákonem znormováno a břímě klasické chudinské péče bylo přenecháno teritoriální (politické) samosprávě a nová dělnická otázka měla být řešena státem.“[45]

Vymezení sociálních práv je klíčové pro samotnou definici toho, **co by měla sociální politika státu a jeho obyvatelům přinést**. Od definice sociálních práv se odvíjí všechno ostatní, protože princip „mít právo“ dává standard pro přiřazování nároku na čerpání sociálních služeb a dalších výhod sociálního systému. V oblasti sociální politiky neexistuje ve velké míře tzv. smluvní vztah, kdy by si lidé dle poptávky objednávali a kupovali služby – **v praxi musí stát určit, kdo a za jakých podmínek má právo na služby a podporu**, což je nejefektivnější způsob distribuce „produktů“ sociálního systému.

Některá práva, jak bylo zmíněno, jsou daná zákonem, často pak jejich zajištění znamená mandatorní výdaj. Jindy je právo velmi **abstraktní**, kdy je společnost (nebo politická strana, či koaliční politická většina) přesvědčena, že *na něco by mělo být právo* a výsledkem je určité opatření státu – např. poskytování veřejné služby, nebo vyplácení určitých dávek. Právo je na důchod, či jiné dávky, ale naopak právo není na dostupnost knih – přesto vnímáme jako společnost určité právo mít ve svém městečku (někdy i na větší vesnici) knihovnu, kterou zřizuje nějaká veřejná autorita.

Sociální práva samozřejmě koexistují v oblasti, která je jinak vyplněná „trhem“. Nemusí být ale oba prostory (vymezený sociálními právy a tržními mechanismy) v rozporu, mohu se doplňovat. „Moderní sociální práva tak přinášejí podřízení tržních mechanismů a tržních cen sociální spravedlnosti. Význam tržně vyjednávaných kontraktů, které společnost rozdělují, je podřízen této nové formě vlastnictví, jež společnost naopak sjednocuje.“[46] Lze též říci, že obě oblasti nemohou jedna bez druhé existovat, i když se vůči sobě vymezují (minimálně v místě středu si do určité míry konkurují – některé statky jsou zajištěny tržně, nebo skrze definici sociálních práv státem).

Na následujících **dvou příkladech**, na **právu bydlet** a na **právu na internet**, můžeme různé formy a přístup společnosti a veřejné autority k nim, ilustrovat.

---

[44] Tamtéž, str. 18.

[45] Tamtéž, str. 19.

[46] Keller, J., Soumrak sociálního státu, 2009, str. 22.

Právo na bydlení sice není ukotveno mezi základními právy, ale i tak se bydlení prolíná zárukami, které stát poskytuje. Příkladem je nedotknutelnost bydlení:

„Obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí."[47]

Přesto, že všeobecně respektované právo bydlet tedy není v českém právním řádu přítomné, sociální politika na tuto **potřebu** (slovo potřeba je klíčové, protože sociální politika to nevnímá jako právo) reaguje poměrně intenzivně – v prostředí ČR má sociální politika hodně nástrojů – od **dávek** (příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení) přes různé **finanční nástroje** (možnost odpočtu u nákladů na úroky u hypoték, diskutabilní stavební spoření) až po samotné **zajišťování ubytovací kapacity pro potřebné** (byty využívané pro sociální účely v majetku obcí a měst, podpora azylových domů a nízkoprahového bydlení, dotování a správa různých forem ubytoven). Přes toto relativně široké spektrum nelze přímo o vynutitelném „právu" hovořit, protože pomoc s ubytováním není přímá ani nároková. Za splnění podmínek např. pro příspěvek na bydlení jej zájemce dostane, ale vhodné bydlení si musí zajistit sám. Stejně tak například azylové domy neubytují každého zájemce, jsou zde lhůty, často i omezená kapacita.

Otázkou pro sociální politiku je to, zda lze vůbec, kupříkladu někdy v budoucnu (v příhodných ekonomických podmínkách) takové právo *uskutečnit*.[48] Je ale několik teoretických možností, jak právo bydlet zčásti a na různých vládních či samosprávních úrovních realizovat, např. mít vlastní státní veřejný bytový fond, který by měl dostatečnou kapacitu, protože nedostatečná kapacita by znamenala stav, jaký známe z řady zemí nyní, kdy existují státní (obecní, městské) byty, potřební se k nim mohou, ale nemusí dostat.

Právo bydlet, realizované snahou využívat veřejný bytový fond, by znamenalo mít dostatečnou kapacitu na ubytování, zajistit krátké čekací doby. Velmi problematická otázka by byla samotná **nárokovost** – jak rozlišit, zda daný člověk si nemá raději připlatit a uskromnit se v ostatních životních potřebách a bydlet v tržním bydlení? Zde by musel být, stejně jako to je nyní, rozhodovací a kontrolní mechanismus, kdy by centrální autorita rozhodovala, zda daný zájemce má, či nemá nárok. Lze například stanovit hranici příjmu, pod kterou daný člověk má právo „dostat" byt. Tím by se poptávka po této formě bydlení snížila. Jak víme, potřeby jsou nekonečné, proto by se takové testování příjmu mohlo kombinovat

[47] Listina základních práv a svobod, článek 12. Například S. Uhlová ale upozorňuje, že ČR je též vázána některými mezinárodními smlouvami, jejichž závaznost nebyla popřena, mělo by jít o Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1976 (tedy ten, na jehož dodržování apelovala Charta 77), kde se právo na přiměřenou úroveň bydlení zmiňuje. Zdroj: Uhlová, S., Bydlení je právo. Bez ohledu na to, jestli se vám to líbí, nebo ne, Portál Alarm, 2021, https://a2larm.cz/2021/05/bydleni-je-pravo-bez-ohledu-na-to-jestli-se-vam-to-libi-nebo-ne/

[48] Z hlediska rizika mandatorních výdajů a byrokratizace činností, které stát ve výsledku bude „muset" provádět a zajišťovat, je lepší vždy v rámci sociální politiky volit místo termínu „právo" například termín „potřeba". Z hlediska fungování státu by totiž veřejná autorita mohla dané právo zajišťovat z veřejných peněz neomezeně dlouho, tedy i v době, kdy soukromý sektor zajištění nějakého statku či služby realizuje bez problémů na tržní bázi a navíc levněji. Toto by byl v následujícím textu případ „práva na internet", kdy se rok od roku, pokud funguje tržní prostředí, cena internetových a telekomunikačních služeb zlevňuje a zkvalitňuje.

Vážení čtenáři, právě jste dočetli ukázku z knihy ***Principy sociální politiky*.**
Pokud se Vám ukázka líbila, na našem webu si můžete zakoupit celou knihu.