

Miroslav Brdek

Hana Jírová

**SOCIÁLNÍ POLITIKA  
V ZEMÍCH  
EU a ČR**

CODEX BOHEMIA

K dalším společným charakteristikám patří:

- menší či větší podíl soukromé praxe na poskytování péče;
- větší či menší účast občanů na přímých platbách za poskytnutou péči;
- rychlé zavádění nových diagnostických a léčebných metod do praxe.

V zemích EU výdaje na zdravotnictví kolísají. Křivka výdajů, jejíž vývoj zaznamenal v minulosti značná tempa růstu, se v posledních letech viditelně snížila (viz údaje tabulkové přílohy). Tento pokles je výsledkem identické snahy všech států všech zemí EU „brzdit“ vzestup výdajů na zdravotnictví.

Téměř ve všech zemích EU převládá sektor veřejného zdravotnictví. Úloha státu je zde v podstatě určující, a to i tehdy, není-li hlavním zdrojem finančních dotací do sféry zdravotnictví. V zásadě státní orgány zemí EU určují hlavní trendy státní zdravotní politiky, a to v mnoha směrech.

Vybrané problémy, které je nezbytné řešit, je možno shrnout takto:

- nedostatečná regulace zvyšujících se výdajů i přes zesílení používaných regulačních mechanismů, vedoucích k vyšší finanční spoluúčasti pacientů;
- nadměrný počet nemocnic a nadbytečná lůžka pro krátkodobý pobyt;
- nezbytnost zvyšování kvality poskytovaných služeb;
- řešení vztahu soukromého a veřejného sektoru na úseku zdravotní péče;
- rostoucí význam potíží spojených s péčí o staré osoby;
- velký počet lidí, kteří nejsou pojištěni (v některých státech);
- obava z AIDS aj.

### 3.3 Rodinná politika v některých zemích EU

Přestože se v Evropě – a obdobně je tomu samozřejmě i v zemích EU – v posledních letech mluví o potřebě uplatňovat komplexní aktivní rodinnou politiku, není dnes ještě na mezinárod-

ní úrovni jednotně stanoveno a vymezeno, co je vlastně obsahem rodinné politiky. Rodinná politika má v různých zemích odlišný obsah; navíc se evropské státy liší tím, zda vůbec svou rodinnou politiku explicitně formulují, či nikoliv. Ve většině států zemí EU je rodinná politika chápána i prakticky uplatňována v podobě podpory poskytované rodinám s dětmi v rámci systému sociální politiky státu. Tato podpora může mít různé motivace, cíle a zaměření.

Souhrnně lze říci, že se v Evropě jedná o čtyři velmi rozdílné přístupy k rodinné politice:

1. Rodinná politika demografického typu reagující na pokles porodnosti zaváděním propopulačních opatření (Francie, východoevropské země v 70. a 80. letech).
2. Rodinná politika zaměřená na ochranu dětí, zvláště dětí z méně majetných vrstev populace (Finsko, Dánsko atd.) Koncentraci na děti tu nelze chápat jako obecný princip typu rodinné politiky zaměřené na jednotlivé členy rodiny, ale spíše jako jedno z hledisek sociální politiky.
3. Rodinná politika kladoucí si za cíl poskytovat rodinám možnost volby. Její opatření jsou zaměřena na všechny typy rodin (např. Švédsko). Možnost volby spočívá kupř. v rozhodování rodičů, zda budou o dítě pečovat sami, nebo ho svěří do péče předškolního zařízení. Přitom je možno volit mezi rozmanitými variantami rodičovské i institucionální péče o děti, v kombinaci se zkrácenými pracovními úvazky rodičů a proporcionálně prodlužovanou dobou rodičovské dovolené.
4. Rodinná politika může být založena na roli pohlaví v souvislosti s jejich účastí na pracovním trhu. Tento prvek dominuje při koncipování tzv. rodičovské dovolené a stojí v základě politiky rovnoprávného postavení mužů a žen ve společnosti. V zemích s vysokou zaměstnaností žen je tento motiv rodinné politiky formulován v podobě „složování rodinných a profesionálních funkcí“ a zahrnuje rovněž politiku mimořádné péče o děti; – jde o předškolní zařízení, družiny mládeže a další organizace.

Nelze si však představit, že tyto čtyři uvedené přístupy se vyskytují v jednotlivých státech v čisté podobě, nýbrž jsou

v různých proporcích zastoupeny v jejich explicitně či implicitně rozvíjené rodinné politice.<sup>1</sup> O dominantním přístupu v politice státu vůči rodinám rozhoduje často příslušné rozložení politických sil v dané zemi.

Například francouzská rodinná politika považuje již tradičně za svůj důležitý cíl zvyšování porodnosti. Celý rozvětvený systém opatření na podporu rodiny je zaměřen na vytvoření příznivých podmínek k rození více dětí v rodině. Spolková republika Německo (SRN), která v roce 1985 zaznamenala nejnižší porodnost v Evropě (1,28), rovněž začala prosazovat demografické cíle své rodinné politiky a od roku 1986 zavádí nová opatření ve prospěch rodin s dětmi. Švédové nazývají tuto oblast „politika rodinného blahobytu“ a jejím cílem je zaručit oběma rodičům, aby se rovnoprávně podíleli na zodpovědnosti vůči rodině a dětem. Dále jde o vytváření podmínek ke sladění jejich povinností v zaměstnání a v rodině.

### Nové trendy rodinné politiky

V posledním desetiletí se obsah a zaměření rodinné politiky ve vybraných průmyslově vyspělých zemích Evropy, a tudíž i v zemích EU výrazně mění, což souvisí nepochybně s politickými, ekonomickými a sociálními změnami ve světě. Lze pozorovat čtyři základní rysy změn politiky sociální pomoci ve vztahu k rodině.

1. Přejít od populačního zaměření k pomoci rodinám v nouzi. Velká část opatření ve prospěch rodin byla zcela nebo částečně podrobena prozkoumání příjmové a majetkové situací rodin (tzv. means-tests). Tato orientace klade větší důraz na vertikální redistribuci bohatství. Nicméně

<sup>1</sup> Bývalou ČSFR lze charakterizovat tak, že v období po válce byl důraz kladen na budování infrastruktury k mimorodinné péči o děti zaměstnaných rodičů (žen). Na počátku 70. let pak převažovala propopulační demografická politika a od konce 80. let se hledají nové cesty k formulování efektivní rodinné politiky. Ta by měla mít jasnou koncepci cílené pomoci a přehledně konstruovaných sociálních dávek adresovaných rodině v jejich jednotlivých fázích života.

v některých zemích, jako např. v Itálii, se objevují prvky obnovy některých typů horizontální redistribuce v současné rodinné politice (od bezdětných rodin k rodinám s více dětmi).

2. Dalším prvkem je snaha o respektování měnící se struktury a forem rodiny. Zvláštní pozornost je věnována neúplným rodinám a ve zvýšené míře se objevuje tolerance ke všem novým typům rodin (nesezdané soužití apod.).
3. Třetím prvkem je výlučné zaměření rodinné politiky na děti.
4. V koncepcích rodinné politiky začíná být prosazován zřetel na neutralitu, čili udržení jen určité míry zasahování státní politiky do života rodin. Přitom má každá země vlastní představu a definici toho, co to neutralita je.

Například ve francouzské rodinné politice je neutralita velmi módním heslem. Neustále je zdůrazňován respekt před svobodnou volbou životního způsobu rodin, přičemž role rodinné politiky je omezena pouze na „vytvoření optimálních podmínek“ pro tuto volbu. Avšak zaměření opatření francouzské rodinné politiky na favorizování třetího dítěte v rodině je toho pravým opakem.

Ve Velké Británii, která je extrémně citlivá na zásahy státu do intimity rodin, vláda explicitně zdůraznila neutralitu v oblasti opatření vůči rodinám. Diskutabilní v tomto smyslu je např. nedostatečná angažovanost státní politiky při budování předškolních zařízení, což je podle britských občanů v rozporu s prohlášením o „neutralitě“. Rodiny nemají možnost výběru, ženy musejí i proti své vůli často zůstat doma s dětmi.

V nejnovějších koncepcích rodinné politiky ve výše uvedených zemích se postupně prosazuje komplexně pojímaná rodinná politika. Její koncepce by explicitně i implicitně brala ohled na všechny aspekty existence a životního způsobu rodin v návaznosti na ostatní okruhy státní politiky. Předpokladem takové koncepce je prohloubené studium rodiny, důkladná znalost struktury rodinných systémů a jejich národní organizace.

## Nejdůležitější dávky sociální pomoci rodinám s dětmi

### Příspěvek při narození dítěte

Ide o dávku, která se poskytuje ve všech zemích bývalé socialistické soustavy a ve většině zemí EU. Většinou se jedná o paušální dávky, převážně finanční, které slouží k částečnému krytí nákladů spojených s narozením dítěte.

Podmínkou poskytnutí této dávky je ve většině zemí pojištění matky, nebo jejího manžela, či druha. To neplatí v Bulharsku, Finsku, Francii, Velké Británii a Rumunsku. V těchto zemích se dávka váže pouze na předepsané lékařské prohlídky před porodem nebo po porodu. V některých zemích se porodné vyplácí postupně při jednotlivých prohlídkách (např. Rakousko).

Ne ve všech zemích se porodné vyplácí pro všechny děti stejně. V Rumunsku se tento příspěvek vyplácí od druhého a dalšího dítěte. Naopak v Belgii je tento příspěvek nejvyšší u prvního dítěte, u dalších dětí se postupně snižuje. Také v Bulharsku je výše příspěvku diferencována podle pořadí, tam je však zvýhodňováno druhé a třetí dítě.

Ve Francii se příspěvek vyplácí ve formě přídatku na malé dítě. V první fázi je poskytován všem matkám jako měsíční dávka v době od 4. měsíce těhotenství do 3. měsíce věku dítěte. Ve druhé fázi vyplácení závisí na příjmu rodiny a poskytuje se od 4. měsíce do 3 let věku dítěte. První fáze vyplácení je analogická s porodným, druhá fáze s mateřskou či rodičovskou dovolenou v jiných evropských zemích.

### Peněžitá pomoc v mateřství a mateřská dovolená

Placená mateřská dovolená je nejstarší kategorií ochrany mateřství, vztahuje se na zaměstnané ženy. V mezinárodním měřítku se ochranou mateřství začal po 1. světové válce zabývat Mezinárodní úřad práce, který v této věci přijal dvě dohody: dohodu č. 3 z roku 1919 a revidovanou dohodu č. 103 z roku 1952. Dohoda č. 3 stanovuje poprvé jednotně pro zaměstnané ženy mateřskou dovolenou v délce 12 týdnů (6 týdnů před a 6 týdnů po porodu), právo na mateřskou dávku vyčleněnou z veřejných fondů nebo ze systému pojištění a právo na lékařskou péči pro matku i dítě. Jednotlivé doplňující dokumenty rozšiřují

ji jak okruh žen, tak délku mateřské dovolené a výši mateřských dávek vzhledem k předcházejícímu výdělku.

Výše a podmínky vyplácení dávky peněžitě pomoci v mateřství se v jednotlivých zemích liší. V některých zemích je tato pomoc stanovena ve výši 100 % výdělku před nástupem na mateřskou dovolenou (bývalé socialistické země mimo ČR a Rumunsko, ze zemí západní Evropy jsou to SRN, Holandsko, Portugalsko, Norsko).

Skutečnou mzdou v mateřství se mateřské dávky staly v zemích, kde jsou poskytovány všem ženám nezávisle na pojištění a zaměstnání (např. Lucembursko, Finsko, Švédsko, Řecko, Irsko atd.).

Všeobecně se dávky v mateřství upravily a zvýšily hlavně od 2. poloviny 70. let. V současnosti je tendence výši dávek přizpůsobovat individuální situaci žen. V řadě zemí přispívají k mateřským dávkám zaměstnavatelé, což je stanoveno zákonem; kolektivní smlouvy často sjednávají doplňkové dávky.

Co se týče délky mateřské dovolené, všechny evropské země respektují minimální normu 12 týdnů určenou dohodami č. 3 a č. 103 Mezinárodního úřadu práce o ochraně mateřství z let 1919 a 1952. Nejvýraznější prodlužování mateřské dovolené nastalo v 70. letech, kdy země východní Evropy dosáhly nejdelších mateřských dovolených. V západní Evropě docházelo k jejímu prodlužování po roce 1975.

Také délka mateřské dovolené se v jednotlivých zemích liší. Je poskytována v rozmezí od 91 dnů (Irsko) až do 360 dnů (Švédsko). Dále např. 44 týdnů ve Finsku, 28 týdnů v Dánsku a ČR, 5 měsíců v Itálii atd.

V některých zemích se délka mateřské dovolené mění podle pořadí dítěte, nebo jsou také zvýhodňovány osamělé matky (např. v ČR je délka mateřské dovolené pro osamělé matky 37 týdnů).

Novým trendem je prosazování práva nástupu do práce před ukončením mateřské dovolené. To je předmětem řady sporů, kde na jedné straně stojí snaha o ochranu zdraví matky a dítěte a na straně druhé pocit žen v mnoha zemích, že povinná mateřská dovolená je jim neoprávněně vnučována, a představuje dokonce určitou diskriminaci vůči mužům.

Délka mateřské dovolené by měla být pružně měnitelná podle zdravotního stavu každé ženy a podle jejích aspirací.

Forma povinné mateřské dovolené a přesné rozdělení před a po porodu jsou považovány za nepružné a mnohdy nevyhovující.

V průběhu posledních 20 let byla mateřská dovolená prodlužována různými formami doplňujících dovolených, s cílem zabezpečit výchovu malých dětí v rodině. V této souvislosti je možno hovořit o další mateřské (rodičovské) dovolené, kdy matka, nebo otec většinou pobírají dávky ve formě mateřského příspěvku, rodičovské nebo výchovné dávky.

Délka tohoto typu dovolené se v jednotlivých zemích liší a pohybuje se od několika týdnů do 3 let (ve Švédsku dokonce v ev. přerušovaných etapách do 8 let).

Jev, kterým je fakultativní využívání další dovolené na péči o dítě, je novým trendem. Ten odpovídá stále většímu prosazování principu rovnoprávnosti nároků muže a ženy a snaží se o rovnoměrné rozdělení odpovědnosti za rodinu mezi otce a matku. Dávka v rodičovství se vztahuje i na muže v kohabituji dci dvojici.

Je však nutné poznamenat, že pouze velmi malá část mužů využívá možnost čerpání rodičovské dovolené. V kultuře evropské společnosti je totiž velmi silně zakotvena představa o muži jako ekonomickém garantu rodiny, což podmiňuje jeho aktivní účast v pracovním procesu.

Další mateřská dovolená má pro rodiče velký význam, protože umožňuje přerušit profesionální činnost v době péče o malé dítě a přitom jim poskytuje určité finanční a sociální záruky.

Rodičovská dovolená se stále vyvíjí, a to nejen ve formě jejího prodlužování a zvyšování dávek, ale také ve formě nových prvků v systému jejího poskytování:

- možnost přerušit rodičovskou dovolenou (např. Švédsko, ČR a Finsko);
- možnost v době rodičovské dovolené pracovat na zkrácený úvazek (Švédsko, Finsko, SRN, ČR).

Při vybírání rodičovské dovolené existuje možnost, aby se otec a matka střídali při péči o dítě.

### **Rodinné přídavky**

Ve většině zemí existují jako klasická forma zabezpečení dítěte. Jejich poskytování vzniklo na konci 19. a počátku 20. stole-

tí. Zpočátku je poskytovali zaměstnavatelé v průmyslu jako doplněk k nízkým mzdám pro pracovníky s početnými rodinami.

Původním účelem rodinných přídávků bylo poskytnutí pomoci a podpory chudým mnohohdětným rodinám. Později se na ně začalo pohlížet jako na nástroj pronatalistické strategie, měly podněcovat partnerské dvojice k rození více dětí. V současné době je jejich cíl spatřován především v kompenzaci nákladů rodin s dětmi vůči rodinám bezdětným. Je však nutno podotknout, že výdaje, které musí dvojice s dítětem vynaložit, aby zachovala stejný způsob života jako dvojice bezdětná, jsou mnohem vyšší nežli pomoc poskytovaná ve formě rodinných přídávků, včetně fiskálních výhod.

Trendem v oblasti rodinných přídávků je prosazování univerzálnosti práva na tyto dávky.

Podmínky nároku a výše přídávků na děti se v jednotlivých zemích různí. Většinou se poskytují do 16 let věku dítěte, resp. do skončení jeho povinné školní docházky. Při dalším studiu se vyplácí nejdéle v SRN – do 27 let, v ČR do 26 let, ve Švýcarsku do 25 let, ve Francii do 20 let atd.

Výše rodinných přídávků se většinou stanovuje:

- a) v diferencované výši podle pořadí narozeného dítěte;
- b) v diferencované výši podle počtu dětí v rodině;
- c) jako paušální dávka na každé dítě.

Dalším novým trendem je kombinace rodinných přídávků s dávkami v mateřství, což by zvýšilo možnost kompenzace nákladů spojených s výchovou a péčí o děti.

### **Podpora při ošetřování člena rodiny**

Tato podpora je zaváděna v různých zemích pro případ onemocnění dítěte nebo jiného člena rodiny. V jednotlivých zemích se liší jak v okruhu osob, tak v délce volna a výši dávek. Všeobecně tato podpora spadá do soustavy dávek sociálního zabezpečení, zvláštních dávek nebo dávek v nemoci.

Jde-li o nemocné dítě, zpravidla je určen věkový limit. Trvání placeného volna k péči o nemocné dítě či jiného člena rodiny je také různé: např. v ČR 7 dnů, ve Finsku 4 dny atd. V mnoha zemích se podpora vyplácí po stanovený počet dnů

nebo týdnů v kalendářním roce. Tato doba může být navíc diferencována podle věku dítěte, nebo podle počtu dětí v rodině.

Než přistoupíme k charakteristice rodinné politiky ve vybraných průmyslově vyspělých zemích, je nezbytné upozornit na zásadní rozdíly v americkém a evropském přístupu v oblasti péče o rodinu.

Rozdíl mezi americkým sociálním principem „Každý nese zodpovědnost sám za sebe“ a evropským principem solidarity se nejvýrazněji projevuje právě v péči státu o rodinu.

Zatímco se délka mateřské dovolené pohybuje v zemích EU většinou v intervalu od 14 do 28 týdnů, ve Spojených státech na ni není žádný zákonný nárok. Rovněž přídatky na děti jsou ve Spojených státech nulové, neboť zde převládá názor, že „rodina je rodinou teprve tehdy, dovede-li se sama o sebe postarat“.

Někteří američtí ekonomové sami přiznávají, že v Americe je na děti pohlíženo jako na zcela soukromou věc, zatímco např. ve Francii jsou děti považovány za něco, za co je veřejnost odpovědná.

## Rodinná politika v některých zemích EU

### Rodinná politika v SRN

Spolková republika Německo se stala v současnosti po sloučení s bývalou Německou demokratickou republikou a Západním Berlínem s celkovým počtem zhruba 80 mil. obyvatel nejlidnatější zemí Evropy.

Tři hlavní cíle rodinné politiky deklarované spolkovou vládou SRN lze charakterizovat v současnosti takto:

1. ulehčit mladým lidem rozhodování pro založení rodiny a pro život s dětmi;
2. poskytnout rodinám společenské uznání, morální posilu a ekonomickou podporu;
3. umožnit dětem zdravý osobní a sociální rozvoj.

Vláda vychází z rozdílných výchozích situací jednotlivých mladých rodin, z rozdílných představ o životě rodiny i o jejich plánech. Výzkum rodiny v SRN na vládní úrovni spadá do pů-

sobnosti Vědecké rady při Spolkovém ministerstvu pro mládež, rodinu, ženu a zdraví. Výzkum rodiny má dlouholetou tradici a k jeho prohloubení došlo hlavně v 80. letech tohoto století. V těchto letech se země musela vypořádat s velmi nízkou porodností.

Pro reprodukci populace SRN je totiž typická především velmi nízká porodnost. Proto má SRN nejen explicitně formulovanou rodinnou politiku, ale i zvláštní ministerstvo rodiny, které se v roce 1991 oddělilo od původního velkého komplexu Ministerstva mládeže, rodiny, žen a zdravotnictví, založeného již v roce 1955.

Od založení výše uvedeného ministerstva v roce 1955 lze sledovat několik fází vývoje německé rodinné politiky:

- I. 1955 – 1974: fáze, kdy byl vypracován a progresivně rozvíjen systém rodinných přídatků a byla zavedena redukce daní na závislé děti;
- II. 1975 – 1982: fáze, kdy došlo ke zvýšení rodinných přídatků od druhého dítěte, byly zavedeny daňové výhody pro rodiny osamělých rodičů, mateřské dávky ženám ekonomicky činným při narození dítěte v souvislosti s přechodným přerušením ekonomické aktivity, a to 6 měsíců po porodu s mateřskou dávkou 750 DM měsíčně.;
- III. 1983 – 1985: fáze omezování opatření rodinné politiky, tzv. redukční dieta. Bylo zavedeno means – testování rodinných přídatků, aby se sanovaly rozpočtové problémy. Toto opatření značně snížilo počet příjemců rodinných přídatků. Mateřské dávky do 6 měsíců věku dítěte byly sníženy ze 750 DM na 510 DM měsíčně;
- IV. Od roku 1986: nastoupilo období nového rozmachu opatření na podporu rodiny. Prvořadým zájmem rodinné politiky se stalo vyrovnání ekonomického znevýhodnění rodin majících v péči děti vůči rodinám bezdětným.

V roce 1986 vstoupil v SRN v platnost tzv. „balík opatření ve prospěch rodin“ (Familienpaket), jehož hlavními rysy byla kombinace přímé a nepřímé pomoci rodinám. K opatřením přímé pomoci patří zejména zavedení rodičovské dovolené a rodičovského příspěvku (Erziehungsurlaub, Erziehungsgeld) a k nepřímé pomoci lze zařadit celý systém daňového zvýhodňování

rodin s dětmi v rámci stupňovitě probíhající daňové reformy v letech 1986 – 1988 – 1990. Centrální úprava tarifů pro daňové poplatníky přinesla objem úlev, jaký v dějinách SRN nemá obdoby.

Opatření rodinné politiky SRN mají většinou univerzální charakter v tom smyslu, že jsou poskytována všem závislým dětem nebo na všechny závislé děti. Některá z nich berou v úvahu výši rodinného příjmu. Velká část dávek je pojímána jako doplněk k rodinnému příjmu. Rodinné přídatky a daňové úlevy mají za úkol kompenzovat finanční situaci rodin s dětmi vůči rodinám bezdětným.

Hlavními oblastmi, na něž německá rodinná politika bude klást největší důraz v nejbližší budoucnosti, jsou tedy:

1. sladování rodinného a profesionálního života;
2. vyrovnávání rodinných nákladů mezi rodinami s dětmi a bezdětnými rodinami;
3. podpora osaměle vychovávajících rodičů;
4. podpora rodinného bydlení;
5. ochrana nenarozeného dítěte.

### Rodinná politika ve Švédsku

Sociální politika Švédska je kromě jiného ovlivněna i tím, že od napoleonských válek se zde neválčilo. Dalšími výhodami pak byla poměrně rozšířená vzdělanost a jednotný jazyk. Po 2. světové válce byl v celé společnosti ve sféře sociální politiky prosazen stát blahobytu.

Švédsko je zemí, kde všechny rodiny s dětmi dostávají mnoho univerzálních dávek v peněžní i věcné podobě. Z peněžitých dávek jsou nejdůležitější rodinné dávky aspoju s nimi existuje mnoho programů, které doprovázejí téměř všechny fáze vývoje rodiny. Hlavním cílem všech dávek je zajistit zvláštní pozornost sociálnímu blahobytu dětí. Pro účely sociálního zabezpečení rodinná politika ve Švédsku rozeznává tři kategorie rodin:

1. „běžné“ rodiny a rodiny osamělých matek;
2. rodiny mladých lidí, dosud nezajištěných na trhu práce a s nezajištěným bydlením;

3. osamělí lidé středního věku, zvláště muži, zatížení tradičními sociálními a osobními problémy (rozvedení, alkoholicí apod.).

### Osobní sociální služby

Tyto služby pro děti, mládež i rodiny je možné shrnout do pěti skupin:

- zdravotní služby pro děti, těhotné ženy a matky;
- předškolní zařízení;
- zabezpečení všeobecné výchovy závislých dětí;
- začleňování na trh práce;
- různé druhy ochranných opatření.

### Zvláštní programy pro rodiny s dětmi

Všechny dostupné služby spojené s narozením a péčí o dítě jsou do dvou let zdarma a jsou spravovány krajskými radami. Služby jsou poskytovány zdravotnickým personálem a sociálními pečovatelkami. Současně je plně rozvinuta poradenská síť, která se týká nejen života dítěte po narození, ale i návštěv těchto rodin. Klasickým modelem švédské rodiny je rodina se dvěma příjmy (žena má často jen částečný úvazek), a proto jsou zavedeny služby na hlídání dětí ve věku od 18 měsíců do 6 let.

Zařízení pro děti jsou spravována několika různými způsoby. Jedná se hlavně o jesle a mateřské školy. Jednou z možností je i to, že orgány místní správy si najmou ženy na hlídání, které se o děti starají ve svých vlastních domovech. Další možností na tomto úseku umožňují rozličná družstva. Družstva organizují mimorodinnou péči o děti na autonomním principu. Ve Švédsku jsou i srovnatelná zařízení s našimi školními družinami pro děti školního věku na nižším stupni. Některé z těchto jmenovaných činností jsou různě kombinovány. Rodiče většinou platí poplatky v závislosti na svém příjmu, avšak tyto poplatky jsou často dotovány. Současně jsou orgány místní správy povinny dětem předškolního věku poskytovat péči o děti zdarma.

Orgány zodpovědné za zabezpečení zaměstnanosti obyvatelstva jsou odpovědné mj. i za podporu mladých lidí, kteří



do něhož veřejné orgány nemají možnost ani právo zasahovat. Tento postoj je výsledkem dvou faktorů:

- existuje silně individualistická orientace sociální filozofie;
- geografická poloha Velké Británie jakožto ostrova vysvětluje, že tato země neměla nikdy potřebu zdůvodňovat svoji velikost počtem obyvatelstva.

Není zde možné hovořit o rodinné politice v pravém slova smyslu. Neexistuje zvláštní dávkový systém pro rodiny a neexistují ani instituce nebo správní orgány rodinné politiky. Volební programy neobsahují žádná politická témata zaměřená na rodinu. Politická rozhodnutí zaměřená na rodinu, se často prolínají a nemají žádnou koncepci.

V poslední době však lze konstatovat zájem o rodinu ve vědeckých a akademických kruzích. Jde o reakci na podstatné změny v klasickém modelu rodiny: dochází k růstu počtu rozvodů, a tudíž i neúplných rodin a změnám vztahu k rodině a k výdělečné činnosti. Stále více je pocítována potřeba cílevědomé a koordinované rodinné politiky.

Přesto však v některých kruzích panuje rezervovaný postoj k této otázce. Poukazují na některé příklady, které ukazují, že rodina může být použita k nacionálním cílům pod rouškou rodinné politiky. Britové rovněž lpějí na právech individua a vyslovují námitku, že snaha věnovat pozornost rodinám v sobě implikuje zcela nevyhnutelně zanedbávání zájmů jednotlivců v rámci rodiny.

Přesto má Velká Británie ve svém systému sociálního zabezpečení zákony na ochranu mateřství a na péči o dítě.

### *Systém rodinných dávek ve Velké Británii*

#### *Mateřské dávky*

Většina těhotných zaměstnaných žen má právo na dávky S.M.P. (zákonná mateřská dovolená) vyplácené zaměstnavatelem za příslušných podmínek (délka zaměstnání, výše mzdy). Tyto dávky jsou vypláceny od 11. týdne před předpokládaným datem porodu s podmínkou, že uchazečka přeruší pracovní činnost před tímto datem. Dávky S.M.P. jsou vypláceny po dobu 18 týdnů:

6 týdnů ve výši 90 % průměrného výdělku (pokud je žena zaměstnána u stejného zaměstnavatele po dobu nejméně dvou let) a dalších 12 týdnů ve výši 34,25 GBP týdně.

Ženy, které nesplňují podmínky na získání dávky S.M.P., mají nárokna státní mateřskou dávku s podmínkou, že platily příspěvky v plné míře a splnily podmínku doby zaměstnání (nejméně 26 týdnů u stejného zaměstnavatele do 15. týdne před očekávaným datem porodu). Státní mateřská dávka je poskytována ve výši 31,20 GBP týdně po dobu 18 týdnů (11 týdnů před a 6 týdnů po porodu).

#### *Rodinné přídavky*

Podle zákona o rodinných přídávkách z roku 1975 má každá rodina s nejméně 1 dítětem ve věku do 16 let (pro studující do 19 let) nárok na rodinné přídavky poskytované státní pokladnou.

Výše rodinných přídavek

- a) normální rodinné přídavky
  - na nejstarší dítě 9,25 GBP týdně
  - na každé další dítě 7,50 GBP týdně
  - pro rodinu osamělého rodiče plus 5,60 GBP týdně
- b) zvláštní rodinné přídavky
  - na každé dítě v rodině s invalidním, vdovským či starobním důchodem 10,70 GBP týdně
  - na osiřelé děti v péči cizí rodiny 10,70 GBP týdně
  - těžce invalidní dítě I. stupeň 27,80 GBP týdně
  - II. stupeň 41,65 GBP týdně

Nezaměstnaným jsou rodinné přídavky vypláceny se všemi jinými dávkami národního pojištění.

#### **Srovnání systémů rodinné politiky ve světě**

Mezinárodní srovnání jednotlivých systémů sociálního zabezpečení rodin je velmi složité. Cílem tohoto srovnání je poskytnout alespoň částečný přehled o jednotlivých dávkových soustavách, specifikách programů sociální politiky, které jsou v jednotlivých zemích rozvíjeny ve prospěch rodin.

V předcházející části jsme popisným shrnutím ukázali ně-



keré poznatky o současné podobě dávkových systémů sociální politiky rodinám v některých vybraných zemích EU.

Jednotlivé systémy rodinné politiky se v jednotlivých zemích EU více či méně odlišují. Tyto odlišnosti jsou dány historickým vývojem zemí, jejich kulturními a politickými podmínkami a v neposlední řadě i ekonomickou úrovní daného státu. Na základě těchto skutečností je pak utvářena role státu, funkce pojišťovacích a podpůrných soustav, které se podílejí na ulehčování sociální situace zejména rodin s dětmi.

#### Modely systémů sociálního zabezpečení

Ve světě je možno určit tři modelové situace systému sociálního zabezpečení, od kterých se pak samozřejmě odvíjí i podpory rodin s dětmi. Jedná se o tyto modely:

1. Moderní liberální model;
2. Sociálně demokratický model;
3. Moderní konzervativní model.

Podrobněji si dále všímáme prvních dvou modelů.

Typické rysy některých modelových situací jsou následující:

#### *Moderní liberální model*

Typickými státy u tohoto modelu jsou např. USA, Kanada. V distribučním systému jsou zakotveny programy stojící mimo oblast sociálního zabezpečení. Kromě několika států neexistuje většinou v těchto zemích ucelený systém nemocenských a mateřských dávek. Současně zde nejsou žádné programy dávek ve prospěch dětí a ani národní soustava zdravotního pojištění pokrývající celou populaci.

Nezaměstnaní představují skupinu populace s velmi nízkými příjmy. Je jim poskytována jen velmi malá finanční pomoc. Např. v USA není jednotná celostátní síť means-testované sociální pomoci. Pokud je hlavní výdělečně činný člen rodiny s dětmi nezaměstnaný, mohou se ucházet o means-testovanou „Pomoc rodinám se závislými dětmi“. Staří, nevidomí a postižení lidé si mohou nárokovat „Doplňkový příjem k zabezpečení“ opět

na základě means-testování. Means-testované soustavy se vyskytují na státní nebo místní úrovni. Mohou poskytovat záchrannou síť pro potřebné, která může mít různé podoby.

Pracovníci, kteří mají stabilní a dobře placené místo a přispívají na veřejné a sociální zabezpečení soukromými příspěvky a mají děti, pak mohou využít velkorysé daňové politiky ve formě daňové dávky na dítě. Naopak pro pracovníky s nestabilním zaměstnáním je systém podpor velmi slabý. Tito lidé nárok na sociální pojištění získávají obtížně, což je příčinou means-testování. V případě, že lidé nedostávají žádný příjem, neexistuje pro ně ani žádný systém pomoci. Osoby s nízkými nebo nezdanitelnými příjmy nemohou využít nároku na daňové dávky na dítě.

Model v USA má omezený rozsah sociálního zabezpečení (chybí zdravotní, nemocenské i rodinné programy). Velký důraz je kladen na means-testování s cílenými dávkami pro chudé.

#### *Sociálně demokratický model*

Tento model je reprezentován skandinávskými zeměmi. Typickou zemí pro daný systém je Švédsko. Vývoj sociální politiky v těchto zemích se pohyboval od liberální tradice sociální pomoci k modernímu státu veřejných sociálních služeb. Švédský model zahrnuje v podstatě celou populaci do sféry hlavních oblastí sociální ochrany. A to bez ohledu na to, zda se rodina nachází v nouzi, či nikoliv. Hlavním cílem je pak potlačit chudobu a prosazovat sociální solidaritu a rovnost. Tento model zajišťuje záchrannou síť při relativně nízkých cenách pro všechny formy rizik celé populace. Jedná se tedy o uplatnění principu starat se v základních směrech o veškerou populaci. Snaží se o docílení všeobecné sociální solidarity na principech rodinné politiky a odstranění chudoby.

Občanům je poskytován základní zaručený příjem s mnoha univerzálními dávkami. Nejdůležitější jsou univerzální dávky pro děti, jednotné důchody a jednotně poskytovaná zdravotní péče. Systém příjmové podpory dítěte spočívá na přímých peněžních transferech a službách. Ve Švédsku se nepoužívají úlevy v daňové oblasti. Výše dávek je pak přímo úměrná velikosti rodiny.

Velké rodiny mají nárok na dávky na bydlení. Toto právo získávají automaticky. Výsledkem této politiky je podstatná redistribuce příjmů ve prospěch rodin. Ve švédském modelu je

patrné uplatnění názoru, že investice věnované dětské populaci prostřednictvím rodinné politiky jsou nejlepší zárukou boje proti chudobě a pozdějším zvýšeným sociálním nákladům. Lze je zahrnout do celkového objemu investic věnovaných na rozvoj národního hospodářství. Dávky směřující směrem k rodinám nepodléhají zkoumání majetkové a příjmové situace. Celkové postavení rodin je ve Švédsku nesrovnatelně lepší než v USA.

Pro instituce, které uspokojují potřeby obyvatelstva na tomto úseku, se v SRN používá termínu Sociální pomoc.

Dětské dávky patří k jednomu z mála univerzálních sociálních nároků. Jejich výše je však nižší v porovnání se Švédskem. Ostatní dávky jsou většinou poskytovány na základě zaměstnaneckého sociálního pojištění.

Důchodové soustavy, založené na výdělku, jsou systémem, kde schéma dávek se přísně vztahuje na příjmy a na dobu pojištění. Plný důchod může být nárokován po 45 letech placení pojistného ze zaměstnání a minimální důchody nejméně po 25 letech.

Nárok na pojištění v nezaměstnanosti závisí na délce předchozího zaměstnání. Rozhodující je 7 let předcházející nezaměstnanosti. Trvání nároku na dávku v nezaměstnanosti se pohybuje mezi 6 měsíci až 5 lety v závislosti na předchozím zaměstnání a věku uchazeče. Zaměstnavatelé jsou povinni platit dávku na nemocenské pojištění. Z pojištění se platí podíl nákladů na zdravotní péči a částečně se také doplácí nemocenské dávky hrazené zaměstnavatelem.

Osoby, které nemají nárok na dávky pojištění, se mohou ucházet o means-tested dávky ze záchranné sítě nebo o sociální pomoc. Tyto dávky jsou spravovány místními úřady a jsou poskytovány v rámci federálně stanovených standardních sazeb.

V rámci tohoto modelu je zajištěno základní minimum pro všechny. Podle příjmu jsou diferencovaně zajišťovány další sociální podpory v souladu s lidskými právy. Zaměstnaným osobám je poskytována odpovídající ochrana jejich příjmů. Systém také podporuje aktivitu občanů. Jeho výhodou je přímá vazba na zaměstnání, což jim dává záruku na uplatnění nároku na stanovené dávky. Je méně univerzální pro vdovy, osamělé rodiče, dlouhodobě nezaměstnané a mládež neschopnou najít si pracovní uplatnění. Další nevýhodou je nákladný administrativní aparát

a silná kontrola, která vytváří v některých skupinách sociální napětí.

#### *Zhodnocení výše uvedených systémů*

Jmenované modely tvoří tedy základ pro tvorbu rodinné politiky v jednotlivých zemích. K extrémním případům patří modely Švédska a USA, popř. Kanady. Zatímco ve Švédsku jsou všem rodinám s dětmi poskytovány mnohé univerzální dávky, např. v Kanadě se vychází z předpokladu, že rodiny ekonomicky aktivní jsou i soběstačné. Rodinná politika Francie a SRN stojí někde uprostřed těchto dvou koncepcí. Charakter obou systémů má silně natalitní zaměření. O tomto hodnocení hovoří přesvědčivě fakta – např. ve Francii jsou některé dávky, které zvýhodňují rodiny se třemi dětmi. Kroky směřující k těmto opatřením jsou v obou zemích pochopitelné, neboť se oba státy neustále potýkají s dlouhodobým poklesem porodnosti. V SRN je typickou modelovou domácností rodina s jedním dítětem.

Systémy v jednotlivých zemích se liší i ve způsobu jejich organizace. Některé dávky jsou vypláceny z federálních zdrojů a jiné jsou financovány ze zdrojů provincií nebo místních orgánů. Jejich výše je pak samozřejmě diferencovaná v závislosti na rodinné politice jednotlivých provincií. Např. ve Švédsku je patrná značná institucionalizace celého systému. Na financování dávek se používají jak zdroje ze státního rozpočtu, tak i částky, které jsou hrazeny zaměstnavateli. V Německu je celý systém sociálního zabezpečení zastřešován několika federálními institucemi. Jejich další správa je pak v působnosti specializovaných pojistných fondů na místní úrovni. Francie také není výjimkou; její systém je taktéž komplexní a institucionalizovaný. Zásady rodinné politiky jsou dokonce zakotveny ve francouzské ústavě.

Nejdůležitějšími dávkami rodinné politiky jsou přídavky na děti. Jsou vypláceny ve všech jmenovaných zemích, avšak jejich výše i struktura se liší. Programy rodinných přídaveků jsou univerzální nebo výběrové. Pokud jsou dávky univerzální, pak jsou poskytovány všem rodinám se závislými dětmi bez ohledu na výši příjmu rodiny či formu pojištění a majetku. U dávek poskytovaných výběrově je nárok určen přesně stanovenými podmínkami. Z uvedených zemí je Švédsko typickým státem

s univerzálními dávkami, kde jedinou podmínkou obdržení částky je trvalé bydliště v této zemi. V SRN byla patrná určitá závislost na výši příjmu. Ve Francii jsou přídavky na děti sice vypláceny všem bez ohledu na příjmy, avšak od druhého dítěte spolu s další závislostí na počtu dětí.

I v některých dalších zemích jsou používány univerzální dávky. V důsledku nutného snižování výdajů na opatření sociální pomoci jsou jednotlivá opatření často kritizována. Bylo např. zavedeno několik způsobů omezení přídavek – jde o ověřování příjmů nebo omezování pomoci určitým skupinám dětí. Existují i různé formy výplaty dávek. Mnoho zemí používá vyplácení v hotovosti, jiné poskytují daňové úlevy. Občas je další formou výplaty dávek pomoc v naturáliích.

Pro posouzení objektivitu existují tři její složky. Jedná se o horizontální a vertikální objektivitu a objektivitu uvnitř rodiny. Podstatou horizontální objektivitu je, že lidé se stejnými příjmy by měli nést stejné břímě zdanění. Rodinná politika pak poskytuje všem rodinám pomoc pro pokrytí nákladů na výchovu jejich dětí. Základem vertikální objektivitu je, že rodiny s různými příjmy by měly být posuzovány odlišně, pokud jde o výši pomoci, kterou dostanou od státu nebo v rámci pojištění. Tato opatření se vyznačují poskytnutím zvýšené pomoci rodinám s nižšími příjmy a naopak odnětí pomoci rodinám s vyššími příjmy. Poslední zásadou je objektivita uvnitř rodiny, což je rozdělení pomoci v rámci rodiny. Zde je pak nutno vyřešit problém, jaké dávky jsou nejvhodnější a ke komu je směřovat.

Je zřejmé, že žádný systém není úplně bezchybný. V každé zemi je právě používaný systém podrobován kritice. Např. ve Švédsku jsou největší kritiky směřovány na plošnost a univerzálnost systému. Ve Francii, stejně jako ve Švédsku, jsou poskytovány rozsáhlé přídavky na děti. Francie však upřednostňuje rodiny s více dětmi. Systém rodinné politiky uplatňované v SRN se nám jeví jako nejspravedlivější. Je zde zajištěna určitá minimální částka, která je garantována všem rodinám. Další částky jsou pak závislé na příjmech rodin. Domníváme se, že tento systém také postihuje téměř všechny oblasti sociální politiky.

Ekonomické podmínky, demografické změny a sociální vývoj ovlivnily v posledních letech významně postavení rodin

s dětmi ve většině průmyslově vyspělých zemích, a tedy i v zemích EU. Důvodem zvýšené pozornosti na pomoc rodinám s dětmi je rostoucí nestabilita rodin, zvyšující se procento pracujících matek, prodlužující se délka nezaměstnanosti a stálá chudoba četných rodin s dětmi.

Ze statistik je zřejmé, že více než 60 zemí pomáhá rodinám při jejich výdajích na potřeby dětí. Nelze totiž opomenout, že rodiny musí ve stále větším rozsahu hradit zvýšené náklady z rozpočtu domácnosti. Podstatou všech opatření je přesvědčení, že děti jsou společenským zdrojem, na kterém závisí budoucí ekonomická i životní úroveň společnosti. Pro přesný obraz pomoci poskytované rodinám musí být přihlédnuto k dotacím na takové služby, jako je zdravotnictví, vzdělání, bydlení a péče o děti. Země kladou důraz na odlišné zvýhodňování služeb, daňových úlev nebo přímých finančních příspěvků v závislosti na tom, jakých cílů chtějí dosáhnout. Přitom musí být brán ohled na odlišné demografické, sociální a ekonomické podmínky každé země.

Z uvedené analýzy rodinné politiky vybraných zemí EU je zřejmé, že země EU hledají nejlepší východiska pro řešení otázek souvisejících s realizací rodinné politiky v hospodářské praxi. Existence mnoha vlád jednotlivých států je závislá právě na úspěšném dosažení sociálního smíru v zemi. Cílem systému nasměrovaného k podpoře rodin s dětmi je, aby se veškeré dávky staly účinným nástrojem sociální politiky v dané zemi.

### 3.4 Systémy důchodového zabezpečení v zemích Evropské unie

Dosažený systém důchodového zabezpečení ve vyspělých tržních ekonomikách představuje jeden z největších výdobytků moderního státu. Srovnáme-li délku lidského věku, která vykazuje vzrůstající tendenci a je přirozeným určujícím časovým měřítkem pro vývoj tohoto systému, je patrné, že důchodové zabezpečení jako společenská instituce je stále ještě nedořešenou záležitostí. V jednotlivých zemích a různých obdobích se zkoušejí různé varianty, sbírají a vyhodnocují se dosažené zkušenosti. Proto existuje velká různorodost systémů důchodového zabez-