

Stabilizace  
rodinného  
chování

V období po ukončení druhé světové války prošly podoby rodin několika významnými etapami. **Po roce 1945 se stabilizovalo reprodukční chování**, kdy mladí lidé obvykle před založením rodiny spolu uzavřeli sňatek a až po něm došlo k narození prvního dítěte, snižoval se věk při uzavírání sňatku i prvního porodu pod 25 let a zpravidla se v rodinách narodilo více dětí, také rodiny se třemi a více dětmi byly poměrně četné. **V druhé polovině 60. let rodinné chování významně ovlivnily postoje mladé generace**, která pocházela právě z poválečné populační vlny a která se bránila stereotypu tradičního začátku zakládání rodin a podoby rodiny. Tato generace preferovala delší etapu vzdělávání a získávání zkušeností (včetně osamostatnění se od rodičů, aniž by zakládala rodiny) a v neposlední řadě i zajištění pozic na trhu práce. Tyto změny se týkaly ve stále větší míře mladých žen. V průběhu dalších desetiletí se tento trend všeobecně prosadil, a tak mladí odkládají založení rodiny a narození dětí. Z demografického hlediska se toto chování projevuje rostoucím průměrným věkem manželů při narození (prvního) dítěte, nejplodnější věk ženy se pomalu posouvá ke třiceti letům, úhrnná plodnost se dostává pod kritickou zachovnou hodnotu, a tedy výrazně ubývá narozených dětí. Takto lze charakterizovat rodinné chování té doby v západoevropských zemích.

Propopulační  
opatření  
70. let

**Ve střeoevropských zemích v té době byla přijata opatření**, která měla zabránit pádu plodnosti pod zachovnou hranici. Opatření skutečně fungovala a na jistou dobu zlepšila vývoj porodnosti a plodnosti, ale po několika letech se jejich účinnost vyčerpala a počet dětí začal opět klesat.

Shrneme-li, můžeme říci, že faktory, které ovlivnily podobu a vývoj rodiny v průběhu druhé poloviny 20. století byly založeny na:

- prosazení značné **volnosti při uzavírání manželství** směrem k preferenci lásky a sexuální přitažlivosti před ekonomickými a majetkovými důvody,
- značném **růstu úrovně vzdělání a kvalifikace žen** a jejich stoupajícím podílu na trhu práce,
- akceleraci předcházejícího trendu uvolňování rozvodového zákonodárství a **vzestupu rozvodovosti** a podílu opakovaných manželství,
- **rozvoji demokracie a osobních práv**, které ovlivnily liberalizaci potratů, rozšíření antikoncepce a plánování rodičovství, uplatnění práva žen při rozhodování o svém budoucím mateřství,

– **zkrácení faktického reprodukčního období u žen** a koncentraci porodů do relativně krátké životní etapy,

– **prodlužování délky života**, a tím i dlouhém trvání rodiny po odchodu dětí,

– úbytku narození dětí ve vyšších pořadích a na **snížení plodnosti**.

V posledních letech se pak jednoznačně prosadily tendence **vytváření partnerských svazků** bez uzavření manželství a vzestupu podílu dětí narozených mimo manželství. Zásadní příčinou takového rodinného chování je dovršení procesu oddělování sexuality od reprodukce, která se dříve striktně vymezovala ve vztahu k manželství a zákonnosti, ale dnes s nimi má společného jen málo.

I když v detailech se chování rodin v jednotlivých společnostech liší, téměř v celém industrializovaném světě jsou viditelné stejné trendy. V některých zemích pochází více než třetina všech narozených dětí z nemanželského poměru a prudce narůstá i podíl lidí, kteří žijí sami. Manželství jsou nadále uzavíraná, ale například v USA a ve Velké Británii se hovoří o vysoké sňatečnosti rozvedených. Oproti tomu ve Skandinávii zůstává velká část lidí žijících společně nesezdána, i když mají děti. Ve všech těchto zemích přetrvávají rozmanité podoby rodiny, ale většina rodinného života se transformuje v důsledku především **rozvoje páru a párovosti**.<sup>140</sup> V tradiční rodině byl manželský pár pouze jednou částí, a často nikoli hlavní částí, systému rodiny. Stejně, ne-li větší, důležitosti nabývaly v každodenním společenském životě vazby rodičů k dětem a k jiným příbuzným. Dnes je jádrem toho, co se vydává za rodinu, pár, ihostejno zda manželský nebo žijící partnersky. Do centra rodinného života se pár dostával především tím, jak se **zmenšovala ekonomická role rodiny** a základem vytváření manželského svazku se stávala láska a sexuální přitažlivost. Tyto skutečnosti je třeba posuzovat i v kontextu rozvoje státních opatření podporujících domácnosti s dětmi v celém období moderní sociální politiky, která postupně tyto trendy fakticky akceptovala.

Ti, kteří se domnívají, že je možný „**návrat k tradiční podobě rodiny**“, si obvykle představují jako tradiční relativně nedávnou přechodnou fázi ve vývoji podoby rodiny, která časově spadá do 50. let 20. století, kdy rodina byla ještě stabilní, kdy ještě platilo rozdělení tradičních rolí muže a ženy v rodině a rozvod nebyl společensky akcepto-

<sup>140</sup> Giddens, A.: Unikající svět, SLON, Praha 2000, s. 75–76.

Trendy  
v západním  
světě

vatelým řešením. Ale v důsledku demokratizačních procesů i na úrovni rodiny si muži i ženy byli v té době rovnější než dříve, a to jak právně, tak i fakticky. Rodina ale už tehdy především přestávala být jednotkou založenou na ekonomické podstatě a zvyk uzavírat sňatek po vzoru ekonomického kontraktu postupně nahradila představa, že základ manželství spočívá v romantické lásce. Od té doby, jak bylo uvedeno výše, prošla rodina dalšími významnými změnami, které tento návrat fakticky znemožňují.

## 16.2 Systémy podpory rodin a vývoj rodinné politiky

### Cíle rodinné politiky

Konkrétní rodinná politika v jednotlivých státech může sledovat více cílů, které se vztahují, kromě rodiny jako celku, také na jednotlivé skupiny rodin, které mají určité potřeby nebo trpí zvláštním zatížením. V zásadě je hlavním cílem rodinné politiky v moderních státech **zmírňování narůstajících nákladů rodin** při opatrování mladé generace realizací principu především sociální solidarity, principu sociální spravedlnosti a principu sociální garance. Používanými nástroji k dosažení těchto cílů pak jsou především přímé peněžní transakce a nepřímé poskytování veřejných statků, finanční pomoci, slev a výhod.

K důležitým cílům rodinné politiky může patřit také posílení společenské vážnosti rodin a manželství, ochrana svobodného a všestranného rozvoje individua v rodině a chování a zlepšování životních podmínek pro optimální rozvoj dětí.<sup>141</sup> Další cíle rodinné politiky mohou sledovat slučitelnost rodinné funkce a zaměstnání, kde je prostor i pro zaměstnavatelské aktivity, které mohou být nástroji personálních politik. Znamená to například flexibilitou pracovního času podporovat svět rodičů a napomáhat tak k efektivnějšímu a prospěšnějšímu sladění rodičovského poslání a pracovních aktivit občanů.

### EU a rodinná politika

Vzhledem k historickému, ekonomickému a politickému vývoji a kulturním a národním aspektům se rodinná politika v jednotlivých státech zaobírá jednotlivými cíli s různou intenzitou a adekvátně k nim používá i různých nástrojů. **I v rámci Evropské Unie je rodinná**

<sup>141</sup> Matoušek, O. Rodina jako instituce a vztahová síť, SLON, Praha 2000.

**politika především v kompetenci jednotlivých států**, její obsah není na nadnárodní úrovni přesně vymezen, i když je všeobecně chápána a i prakticky uplatňována jako soubor praktických opatření, která jsou zaměřena na rodinnou jednotku, na podporu rodiny v rámci sociální politiky.

V zásadě můžeme podle příbuznosti cílů a nástrojů určit tři systémy rodinných politik:

- **Liberální systém**, který předpokládá především zodpovědnost občana za jeho rozhodnutí, a garantuje tak státní podporu pouze rodinám s nejnižšími příjmy, které se nacházejí v pásmu chudoby. Role státu jako subjektu rodinné politiky je v tomto systému významně doplněna aktivitami nestátních subjektů.
  - **Sociálně tržní systém**, který vychází z předpokladu, že sociální potřeby rodiny by měly být primárně uspokojeny na základě pracovních výkonů a zásluh, a státní podpora rodin je pak poskytována i na základě testování příjmů rodin a na společensky uznané minimální úrovni jednotlivých potřeb rodin, která nemusí být vždy totožná s hranicí sociálního životního minima, ale může jej diferencovaně překračovat. Vedle významné role samotného státu v tomto systému je zde vytvářen dostatečný prostor i pro působení nestátních subjektů.
  - **Univerzalistický systém**, který často zahrnuje státní podporu převážně většiny nebo i všech rodin nezávisle na tom, zda jsou sociálně potřebné. Je založen na značném rozsahu redistribuce s dominantní úlohou státu a potlačení, nebo až totálním omezením nestátních subjektů v podpoře rodin.
- Uvedené tři systémy podpory rodin představují pouze modelové situace. Volba konkrétní alternativy rodinné politiky je pak většinou kombinací prvků více než jednoho systému, při čemž pro její charakteristiku je rozhodující, které systémové součásti jsou v rodinné politice státu dominantní.

Vývojový proces podpory rodin v pojetí moderní sociální politiky se utvářel v druhé polovině minulého století ve spojitosti s **postupnou akceptací sociálně tržní orientace** většiny evropských ekonomicky vyspělých států. Tato dynamická změna přinesla pro široké kruhy obyvatelstva, uspořádaného především v rodiny, na jedné straně relativní blahobyt i dobré životní podmínky, ale na druhé straně byla doprovázena sklonem k takovému obecnému ekonomickému

Systémy  
rodinných  
politik

Pojetí  
evropské  
rodinné  
politiky

Vliv  
demokrati-  
zace na  
podobu  
rodin

rozvoji, který je také spojen se zvýšenou migrací obyvatelstva, ale také s fenoménem dlouhodobé nezaměstnanosti.

Dalším významným faktorem, který ovlivnil obsah rodinné politiky v druhé polovině 20. století, byla **narůstající demokratizace společnosti**, která byla doprovázena tlakem především na zrovnoprávnění žen a mužů v rodině a posilování práv dítěte. Tyto jen stručně naznačené skutečnosti se promítly i do chování rodin, v kterém se prosadily tendence k individualizaci a seberealizaci, k svobodě volby a nezávislosti. Všeobecně byla akceptována **variabilní forma rodinného chování**.

Poněkud jiný osud postihl vývoj podoby rodiny a rodinné politiky v **zemích střední a východní Evropy**, bývalého socialistického bloku s centrálně plánovaným systémem řízení, kde se deformace a tlaky v politické a ekonomické oblasti promítly i do formování rodinného chování, do podoby rodiny a do plnění jejích funkcí. Utváření životních podmínek rodin opatřeními takto formované rodinné politiky pod vlivem **paternalistického přístupu státu** v sociální, a tedy i v rodinné politice a bytové politice – prostřednictvím centrálních rozhodnutí – vedlo k unifikované podobě rodiny, která se stávala pouhým objektem státní sociální politiky, stále závislejším na státních rozhodnutích a na státem určeném přerozdělování ve prospěch často propopulačně laděných cílů rodinné politiky.<sup>142</sup>

### 16.3. Základní charakteristiky vývoje rodinné politiky a jejích nástrojů v České republice

Zvláštnosti  
rodinné  
politiky  
v Česko-  
slovensku

Rodinná politika, která se formovala od počátku 50. let, byla v tehdejší Československu spojována se sociálními cíli stávajícího politického systému a prezentována na postavení ženy a jejím plném sociálním a ekonomickém zrovnoprávnění. Z toho dále vyplynuly další skutečnosti, z nichž jako nejvýznamnější je možno uvést institucionální péči o děti od nejnižšího věku, rychlý rozpad tehdy ještě obvyklého vícegeneračního soužití rodin a rozvoj přímé i nepřímé podpory rodin ze strany státu v souvislosti s vnucenou snahou o potlačení eko-

<sup>142</sup> Alan, J. Východiska a perspektivy rodinné politiky. Informační týdeník FUT1 č. 43. Praha 1989.

nomické funkce rodiny. Realizace takových představ však byla limitována ekonomickými možnostmi centrálně plánovaného systému řízení, které mimo jiné postupně vedly k podlomení výchovné a sociální funkce rodiny, jejichž plnění se uměle přesouvalo na školu a jiné instituce, aniž by je mohly reálně plnit.

Bez ohledu na deklarované cíle a uskutečňovaná opatření tehdejšího politického systému naopak sílila ekonomická funkce rodiny, protože převážná část nákladů na zaopatření dětí zůstávala podstatnou částí rodinných rozpočtů, což bylo ještě umocněno **nedostatečnou nabídkou zboží a služeb**, kterou často musely rodiny suplovat vlastními silami. Lze říci, že tato státní rodinná politika odpovídala převážně extenzivním formám společenského rozvoje a mohla snad mít své oprávnění v bezprostředně poválečné etapě vývoje. V dalším období se však stávala v podstatě neúčinnou, nepostačovala obecnému vývoji, při kterém se postupně prosazovaly nové fenomény jako zdravotní, demografické i ekologické, které administrativním centrálním aparátem a uplatňovaným způsobem rodinné politiky ani nemohly být řešeny.

**Unifikovaná, neadresná a monopolně státem uplatňovaná opatření** sociální politiky pro rodiny vznikala postupně a nesystémově, bez občanské účasti rodin na rozhodování při řešení sociálních situací a většinou bez možnosti volby reálných životních stylů rodin, což vše vedlo k vzájemnému odtržení zájmů rodin a státu.

Opatření tehdejší rodinné politiky se reálně prováděla v rámci soustavy „společenské pomoci rodinám s dětmi“. Ta představovala soubor opatření, kde **většina peněžitých dávek byla pojata jako dávky nemocenského pojištění a stanovena nebo limitována absolutními částkami**, takže zvláště od druhé poloviny 70. let při absenci valorizačních mechanismů docházelo při změně cenových a příjmových relací ke ztrátě reálného obsahu poskytovaných peněžních dávek. Hladina těchto dávek se vytvořila postupným zvyšováním a nevyjadřovala vztah k jiným ekonomickým veličinám. Kritériem nejvýznamnější dávky – přídávky na děti – byl počet dětí v rodině, a v tomto smyslu v nich nebyla zohledněna racionální ani skutečná úroveň životních nákladů, která je relevantní k věku jednotlivých dětí.

Soustava společenské pomoci rodinám s dětmi byla v předtransformačním období na počátku 90. let tvořena prvky **přímé i nepřímé finanční pomoci, službami a pomocí naturální**. Dávky státní po-

Nefunkčnost  
opatření  
státu

Nesysté-  
mový  
přístup  
státu

Formy  
podpory  
rodin  
v ČSFR

Přímá  
podpora

moci rodinám s dětmi pak doplňovaly nebo nahrazovaly příjem rodin nebo řešily takzvané specifické sociální situace. Systém přímé finanční pomoci se skládal v zásadě ze souboru dávek, které je možno charakterizovat takto:

- **skupina dávek posilujících příjmy rodin s dětmi** po celou dobu jejich péče o nezaopatřené děti, například přídavky na děti a výchovné k důchodům,
- **specifické dávky** poskytované za stanovených podmínek – podpora při narození dítěte, mateřský, později rodičovský příspěvek, zaopatřovací příspěvek, dávky péstounské péče a dávka pohřebního,
- dávky poskytované v případě, kdy **rodina svými příjmy klesla pod určitou hranici** svých příjmů – příspěvek na výživu dítěte,
- **účelové dávky** – stipendia a státní příspěvek k novomanželským půjčkám.

Nepřímá  
podpora

Soustavu **nepřímé finanční pomoci** rodinám s dětmi tvořily různé dotace ze státního rozpočtu, které nebyly rodinám poskytovány přímo, ale zprostředkovaně prostřednictvím dotací veřejnému sektoru, jako například dotace na pobyt a stravování dětí v jeslích, mateřských školách a domovech mládeže, příspěvek státu na školní stravování, na stravování v menzách, ubytování ve vysokoškolských kolejiích, bezplatné poskytování školních učebnic a pomůcek, slevy v dopravě pro žáky a studenty atd.

Z jednotlivých nástrojů rodinné politiky zvláštní pozornost zasluhuje jedna z nejvýznamnějších dávek zabezpečující matku, později i otce, v době péče o nejmenší děti, a to **mateřský, později rodičovský příspěvek**. Do systému společenské pomoci rodinám s dětmi byla tato dávka zavedena 1. 7. 1970 jako mateřský příspěvek. Deklarovaným cílem této dávky bylo jednak podpoření rození dětí, jednak přispění ke zlepšení sociální situace rodin v období, kdy matka nemohla vzhledem k péči o malé dítě pracovat. Fakticky ale zavedení mateřského příspěvku znamenalo počátek zásadního obratu v pojetí podpory rodin (jehož pokračování však následovalo až na počátku 90. let). Lze říci, že zavedením této dávky stát mlčky rezignoval na zásadu institucionální péče o děti od nejtělejšího věku, tak jak byla uplatňována od začátku 50. let. Mateřský příspěvek se poskytoval původně pouze ekonomicky aktivním ženám, které zároveň pečovaly o další dítě ve věku do skončení povinné školní docházky. Výše mateřského příspěvku byla diferencovaná podle počtu dětí do dvou let věku. Od 1. 10.

Modernizace  
podpory  
rodin

1971 byl poskytován všem ženám, bez ohledu na jejich ekonomickou aktivitu, a postupně se jeho výše zvyšovala. Od 1. 1. 1985 se poskytoval již při péči o první dítě v rodině od jednoho roku věku dítěte.

K výraznému rozšíření okruhu žen pobírajících mateřský příspěvek došlo po 1. 7. 1987, kdy byla prodloužena doba poskytování této dávky při péči o druhé a další dítě o jeden rok, tzn. do tří let věku dítěte. Všechny tyto úpravy byly uskutečňovány se záměrem rozšířit okruh žen které mají malé děti, resp. zastavit pokles porodnosti. Je tedy zřejmé, že celková **konstrukce takto pojatého mateřského příspěvku v plném rozsahu odrážela populačně orientovaný charakter** soustavy společenské pomoci rodinám s dětmi.

Na základě doporučení odborníků, v reakci na stále trvající pokles porodnosti, výsledků sociologických a statistických průzkumů a zahraničních zkušeností, se 1. 10. 1990 přistoupilo ke změně celkové koncepce mateřského příspěvku tak, že došlo k úplnému zrovnoprávnění matky a otce při výchově dětí, což se mimo jiné projevilo i ve změnu názvu dávky – z **mateřského na rodičovský příspěvek**. Sjednotila se také doba poskytování, a to do tří let věku dítěte, bez ohledu na pořadí jeho narození, a rodičovský příspěvek se vyplácel v jednotné výši za podmínek, kdy pečující rodič může vykonávat v omezeném rozsahu i pracovní činnost. Tato úprava přispěla ke zlepšení sociální situace rodin, zdravotního stavu dětí i k omezení jejich počtu v institucionálních zařízeních, především v jeslích.

Rodičovský  
příspěvek

## 16.4 Transformační proces rodinné politiky v České republice

Probíhající transformace směrem k tržní ekonomice v ČR byla přirozeně provázána i transformací rodinné politiky. Ta se v oblasti podpor orientovala **směrem k sociálně tržnímu systému státní podpory rodin**, který v zásadě akceptuje i adresný způsob poskytování státních dávek podporujících rodinu, kdy příjemce dávky musí o ni sám žádat a u některých dávek nároku na ni předchází také testování příjmů rodin.

Této systémové změně v **pojetí rodinné politiky předcházelo pětileté období**, kdy se adekvátní, průběžně uplatňovanou sociální politikou v oblasti rodin podařilo při procesech cenové liberalizace zachovat sociální smír a zamezit propadu velkého počtu rodin pod přijatelnou životní úroveň.

Začátek  
transformace  
rodinné  
politiky

Přechodné dávky

V této souvislosti byla v roce 1991 zavedena nová přechodná dávka, **státní vyrovnávací příspěvek** jako určitá kompenzace k rychle rostoucím životním nákladům. Na vývoji této dávky lze nápadně demonstrovat sledovaný směr sociální transformace nástrojů rodinné politiky. Zpočátku byla vyplácena plošně všem občanům, v další etapě pouze těm, kteří nebyli ekonomicky aktivní a od dubna 1993 do platnosti nové koncepce státní podpory (v roce 1995 až 1996) byla poskytována na ekonomicky závislé dítě v rodinách, jejichž příjem nepřesáhl dohodnutý násobek životního minima. Dalším přechodným opatřením byla úprava rodičovského příspěvku a zavedení příspěvku na hrubé nájemné v souvislosti s počínající deregulací cen nájemného.

Slevy na dani z příjmů

Součástí dílčích změn byla i transformace slev na dani ze mzdy podle počtu závislých dětí prostřednictvím nové daňové soustavy (platné od roku 1993), zavedením jednotné **odpočitatelné roční částky na dítě ze základu daně** u jednoho z rodičů.

Změna pojetí přidávku na dítě

Ostatní dávky státní sociální podpory byly postupně indexovány tak, aby se výrazně nesnižovala jejich reálná úroveň. V tomto procesu tvořily výjimku přidávky na děti, což umožnilo určité snížení podílu tehdy plošné dávky na celkových výdajích na podporu rodin. V souladu s filozofií připravované nové koncepce státní sociální podpory rodin byly v roce 1993 jako již systémový krok definovány přidávky na děti jako **přídavek na každé jednotlivé dítě, kde byl kritériem výše této dávky věk dítěte, nikoli počet dětí v rodině.**

Příprava změny v obsahu rodinné politiky, která mimo jiné akceptovala zkušenosti zemí se sociálně orientovanou tržní ekonomikou, včetně orientací v přehodnocení konceptu Social Welfare, byla završena schválením zákona o státní sociální podpoře v květnu 1995.<sup>143</sup>

## 16.5 Nástroje podpory rodin

Pojetí zákonné normy o státní sociální podpoře umožňuje realizovat přímou podporu rodin při vytváření podmínek pro individuální řešení sociálních situací rodin, kde **rozhodující iniciativa patří rodině a stát organizuje sociální solidaritu** jako jeden z dominantních principů sociální politiky pro rodiny. Reálně to znamenalo přehodno-

<sup>143</sup> Zákon č. 117/1995 Sb.

cení dosavadního pojetí státních dávek, případně stanovení nových pro dosud neřešené sociální situace a přesunutí části dávek ze systému nemocenského pojištění a sociální pomoci do systému státní sociální podpory v zájmu zajištění větší transparentnosti celého systému sociálního zabezpečení.

Východiskem pro stanovení hladiny nejnvýznamnějších dávek z hlediska posilování příjmů rodin, byla úroveň životního minima, která je podle zákona o životním minimu valorizovaná v závislosti na růstu životních nákladů. Výše většiny dávek byla a je odvozována od diferencovaného násobku životního minima v závislosti na charakteru sociální dávky a konkrétní příjmové situaci rodin. Současně byla zákonem zajištěna možnost konfrontovat minimální náklady na život občana a celé rodiny s jejich pracovními i ostatními příjmy. Toto celkové **ověření příjmových poměrů rodin** bylo nutnou podmínkou proto, aby státní sociální podpora mohla být přesně cílená, a tak také mohla být i efektivnější tam, kde je jí nezbytně zapotřebí. Podstatné pro realizaci nového pojetí bylo i vymezení východiskových pojmů rodina, dítě, příjem a životní minimum rodiny.

### 16.5.1 PŘÍMÁ PODPORA RODIN

Státní sociální podpora se poskytuje ve formě osmi základních dávek, o které musí občan žádat okresní úřad. **Bez ohledu na výši příjmu se poskytuje pět dávek**, a to rodičovský příspěvek, dávky péčovské péče, porodné, pohřebné a příspěvek na školní pomůcky. Zbývající tři dávky, **přídavek na dítě, sociální příplatek a příspěvek na bydlení**, představují soubor dávek<sup>144</sup>, jejichž pojetí znamenalo kvalitativní zlom vzhledem k dlouhodobé praxi používání výhradně plošných peněžních dávek v systému podpory rodin v České republice, vyjadřují v rodinné politice přístup trendující k sociálně tržnímu pojetí sociální politiky pro rodiny. Přestože nastavení koeficientů u některých dávek a počet dávek byl již novelizován, základní systém vzniklý z kombinace adresných a plošných dávek zůstal zachován.

Co se týká hodnocení přímé podpory prostřednictvím systému státní sociální podpory, lze konstatovat, že všechny dosud prováděné analýzy dopadu tohoto pojetí přímé podpory rodiny na jejich příjmo-

<sup>144</sup> Podrobněji v kapitole 12. Od r. 2005 byla zavedena dávka příspěvek na školní pomůcky.

Testování příjmů rodin

Systém dávek

Nivelizační  
tendence  
státní  
sociální  
podpory

vou úroveň potvrdily, že na rozdíl od plošných a unifikovaných dávek tento systém lépe zohledňuje příjmovou i sociální situaci rodin, protože čím je v rodině více nepříznivých sociálních situací, tím vyšší dávky jsou poskytovány. Tento systém mnohem více posiluje příjmy rodin s nízkými příjmy.

Vzhledem k tomu však, že se míra solidarity v průběhu legislativní přípravy zákona o státní sociální podpoře i v následujících letech jeho platnosti měnila, zvláště od druhé poloviny roku 1997 jsou částečně posilovány nivelizační tendence v příjmové diferenciaci domácností s nižšími příjmy (a to především na úkor domácností s příjmy středními), které mohou vést **nízkopříjmové domácnosti až k demotivaci a rezignaci na zvyšování pracovních příjmů**. Mimo jiné i z těchto důvodů by měla vláda a parlament v dohledné době, v rámci reformy veřejných financí, přezkoumat nastavení státní podpory rodin a jejich nástrojů a usilovat o její modernizaci.

#### 16.5.2 NEPŘÍMÁ PODPORA RODIN

Negativa  
nepřímé  
podpory  
rodin

Státní podpora rodin se v České republice uskutečňuje i systémem odpočitatelných položek daně z příjmu fyzických osob, který však neumožňuje realizovat sociální transfery ke všem sociálním skupinám, protože je mohou využívat pouze plátcí daně. Přes omezenost systému odpočitatelných položek daně z příjmu fyzických osob se jeví jako nutné stanovení pravidel valorizace výše odpočitatelných položek pro daňového poplatníka a nezaopatřené děti a dále i hranic daňových pásem.

Znamená to, že **daňovou podporou nelze řešit postavení domácností s dětmi, které se vyskytují v pásmu uznané adresné sociální pomoci**. Na druhé straně i pro domácnosti se středními příjmy platí, že domácnosti s nezaopatřenými dětmi při stejné úrovni důchodu domácnosti mají nižší materiální životní úroveň. Právě ve prospěch těchto domácností je vhodné do rodinné politiky zakomponovat daňové úspory, které mají ještě jeden pozitivní efekt. Nesnižují motivaci členů domácnosti k dosahování vlastních příjmů. V současné době jsou v České republice jedinou formou daňové podpory rodin dva standardní odpočty od základu daně. V souvislosti se sociálním postavením poplatníka umožňují snížit daňový základ, a tím i velikost finančních prostředků odvedených státu.

Prvním je **odpočet na vyživované dítě**, který umožňuje snížit základ daně o nezdanitelnou část ročně za každé vyživované dítě žijící v domácnosti s poplatníkem. Odpočet uplatňuje pouze jeden z rodičů dítěte. Přechodný pobyt dítěte mimo domácnost nemá vliv na uplatnění snížení (např. studenti pobývající během studia mimo domácnost poplatníka). Jde-li o dítě, které je držitelem průkazu mimořádných výhod III. stupně (zvláště těžké postižení s potřebou průvodce) – průkaz ZPS, zvyšuje se tato částka na dvojnásobek. Tímto způsobem dojde k různě vysoké daňové úspoře. Čím vyšší daňová sazba, tím vyšší je úspora.

Druhým odpočtem podporujícím rodinu je nezdanitelná částka ročně **na manželku (manžela) žijící s poplatníkem v domácnosti, pokud nemá vlastní příjmy** přesahující určený zdaňovací limit. Pokud manželka (manžel) je držitelkou průkazu ZPS, zvyšuje se určená částka na dvojnásobek. Opět platí, že čím vyšší daňová sazba, tím vyšší je úspora díky této odečitatelné položce.

V rámci dalšího rozvíjení nepřímé finanční podpory rodin je teoreticky možné uvažovat o zavedení dalších odpočitatelných položek této daně, a to například ve výši výdajů nebo jejich částí jako jsou například výdaje na vzdělání dětí, výdaje na smysluplné aktivity volného času dětí přesahující povinný vzdělávací rámec, výdaje za poplatky za děti v zařízeních jako jsou jesle, mateřské školky apod.

Při uplatňování nepřímé finanční podpory systémem daní je možné použít princip tzv. úplného zdanění rodin takovým způsobem, že zdanění rodin nebo domácností se provede tak, jako by všichni měli stejný příjem, čímž se odstraňuje problém vyššího zdanění rodin, kde mají její členové výrazně diferencovanou výši příjmu. Předností rozpočítávání příjmů na jednotlivé členy domácnosti je skutečnost, že rodina jako celek odvádí pak menší daň oproti situaci, kdy příjem jednoho z manželů je podstatně vyšší než druhého a tyto příjmy jsou zdaňovány samostatně. Nevýhodou je, stejně jako u systému individuálního zdanění s uplatňováním odečitatelných položek, že pokud rodina nedosahuje dostatečně vysokého zdanitelného příjmu, váha nepřímé finanční podpory se rovněž minimalizuje, nebo dokonce pokud rodina vůbec nemá pracovní příjem, tak jí nepřímá podpora zcela mizí.

**Daňovou podporu rodin s dětmi lze realizovat také prostřednictvím slev na dani.** Současně používaný systém odpočitatelných položek v České republice by mohl být nahrazen absolutní slevou na

Odpočet  
na dítě

Odpočet  
na  
manželku

Společná zdanění

dani. Tento krok k modernizaci nepřímé podpory rodin je v současnosti předmětem odborných a politických diskusí.

Daňovou podporu rodin s dětmi lze realizovat i **prostřednictvím nepřímých daní**, protože harmonizační pravidla Evropské unie umožňují aplikovat sníženou sazbu daně na vybrané kojenecké a dětské zboží. Nevhodnějším médiem k aplikaci daňové podpory rodin s dětmi je však daň z příjmů fyzických osob.

**Společné zdanění manželských dvojic**<sup>145</sup> je významným krokem, který v České republice pomohl přiblížit daňové zatížení kritériu platební schopnosti domácností s dětmi. Nejvýznamnější je jeho zavedení pro domácnosti s jedním výdělečně činným členem, což jsou především domácnosti s malými dětmi, kde se jeden z rodičů výhradně věnuje péči o ně.

Hodnocení ekonomického postavení rodin s dětmi nelze provádět odtrženě od hodnocení ekonomické situace celého souboru domácností. Jde především o to zjistit, jak se vyvíjí relativní postavení rodin s dětmi v rámci celkového souboru, eventuelně ve vztahu k rodinám bezdětným, protože **přítomnost dítěte v rodině představuje z ekonomického hlediska zátěž**, a to v celé řadě směrů. Funkcí přímé i nepřímé podpory zaměřených na rodiny s dětmi je tuto zátěž mírnit pokud možno tak, aby se rozdíl v příjmech i v možnostech spotřeby v rodinách s nezaopatřenými dětmi a v rodinách bezdětných dramaticky neprohlubovaly. Pro analýzu příjmové situace rodin s dětmi je cenný takový zdroj dat, který umožňuje sledovat vývoj příjmů a spotřeby v různých typech domácností. Prakticky jediným takovým pramenem, který je zpracováván pravidelně a v ustálené struktuře již řadu let, je statistika rodinných účtů<sup>146</sup>.

## 16.6 Slučitelnost profesních a rodičovských rolí

Od počátku 90. let dochází v České republice k výrazné proměně demografického a rodinného chování mladé generace. Poklesla sňatečnost, zvyšuje se věk lidí v době uzavření prvního sňatku, narození

<sup>145</sup> § 13a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, počínaje zdaňovacím obdobím 2005 využít institut výpočtu daně ze společného základu daně podle § 13a zákona o daních z příjmů, čili tzv. společné zdanění manželů.

<sup>146</sup> Příjmy, vydání a spotřeba domácností statistiky rodinných účtů, ČSÚ, Praha

prvního dítěte je odkládáno do vyššího věku matek, došlo k výraznému poklesu porodnosti<sup>147</sup>, přičemž jedna třetina narozených dětí se rodí mimo manželství a téměř každé druhé manželství se rozvádí.

I když z dosud prováděných sociologických výzkumů vyplývá, že mladší lidé preferují tradiční institucionalizovanou formu manželství, stále přibývá těch, kteří z nejrůznějších důvodů volí partnerskou formu dlouhodobého soužití. (Zároveň lze vysledovat i jisté tlaky na institucionalizaci i netradičních forem párového soužití.) Mladá a střední věková generace sice v sociologických setřech deklaruje přání mít dvě a více dětí, skutečná míra porodnosti však vykazuje dlouhodobý propad pod prostou míru reprodukce. Tento stav signalizuje jistou míru disproporce mezi představami mladých lidí o rodině a jejich reálným reprodukčním chováním.

Ze všech uvedených příčin musí proto současná rodinná politika státu, má-li být úspěšná, reflektovat prosazující se situaci v nazírání na instituci rodiny ve společnosti. Vycházíme-li z premisy, že **stabilní rodinné prostředí je předpokladem zvýšení porodnosti** alespoň na zachovnou hranici, měl by stát hledat způsoby, jak stabilní rodinné soužití podpořit, ovšem aniž by masivně zasahoval do soukromí občanů. V této souvislosti je ale nezbytné zdůraznit, že pronatalitní dimenze prorodinných opatření je samozřejmě jen jednou dílčí orientací z mnoha dimenzí rodinné politiky.

V dnešní společnosti, na rozdíl od předcházejících století, představují děti pro svoje rodiče zanedbatelný ekonomický přínos, než tomu bylo v minulosti.<sup>148</sup> Dramaticky se posunula relace mezi individuálními náklady a výnosy, které dítě pro svoje rodiče představuje. Dítě už není z hlediska rodiny lacinou pracovní silou, míra zabezpečení rodičů ve stáří již také není závislá na počtu dětí v rodině, nýbrž na úrovni státem organizovaného sociálního zabezpečení, případně na soukromých aktivitách jedinců. V nákladech souvisejících s péčí o děti a jejich výchovou v rodinách klesá podíl materiálních nákladů na děti, vzhledem k stoupající výši podílů „nákladů ušlých příležitostmi pečujícího rodiče“, nákladů na „čas rodičů“ všeobecně a na dyna-

Porodnost

Náklady na děti

<sup>147</sup> Historického minima 1,13 dítěte na jednu ženu bylo v ČR dosaženo v roce 1999. Statistická ročenka ČR 2000

<sup>148</sup> Giddens, A. *Sociologie*. Praha: Argo, 2001: Tradiční rodina, s neodmyslitelnou nerovností mezi muži a ženami, byla především ekonomickou jednotkou ve které byly děti ekonomickým přínosem.

Rodina jako zdroj lidského kapitálu

micky rostoucích nákladech na vzdělání dítěte. Tyto nároky jsou v přímém rozporu s potřebou rodičů věnovat se plně nebo alespoň částečně finančně ohodnocené pracovní činnosti. Vedle stoupajících nákladů na dítě značně stoupají i nároky na „kvalitu dítěte“ i z hlediska jeho budoucího uplatnění ve společnosti, což významně posunuje důležitost rodiny, resp. rodičovství jako možného zdroje lidského kapitálu. Dnešní znalostní ekonomika nečerpá z toho, že rodiny mají hodně dětí, ale profituje z dětí, které jsou nejlépe připraveny na svou roli a uplatnění pro potřeby poptávky na trhu práce. Tento tlak má významný vliv na vývoj směrem k nízké porodnosti.

Vzhledem k dynamicky rostoucí roli lidského kapitálu, jako jednoho z nejdůležitějších faktorů ekonomického rozvoje v současném světě, lze všeobecně sledovat tendence proměny fertility – plodnost klesá se stoupajícím příjmem a ekonomickým rozvojem.<sup>149</sup> Tento jev, který je tendencí mladých mužů a žen být co nejlépe vybaven pro profesní sebeuplatnění, determinuje směřování k takovému pojetí rodinné politiky, které se neobejde bez opatření slučitelnosti rodinných a pracovních rolí rodičů. Je možné je charakterizovat jako hledání kompromisů mezi pracovním životem a organizací rodiny, zvláště času nutného pro péči o děti z hlediska jednotlivce.

Zapojení otců do péče o dítě

Prvním krokem, k posílení slučitelnosti profesních a rodičovských rolí rodičů je posílení **pozice muže – otce v rodině** a jeho zapojení do péče o dítě. Potřeba většího uplatnění otce v rodičovské roli vyplývá z komplementarity rolí v rodině, ale i z potřeby posílení samostatného otcovského vztahu k dětem jako jednoho ze základních předpokladů vytvoření stabilního rodinného soužití. Tento požadavek již koresponduje s reálnými nastupujícími trendy chování dnešních mladých mužů – otců. Vyšší účast mužů v rodinných aktivitách by současně pro zaměstnavatele měla být signálem, že žena, ať již je matkou malých dětí či je bezdětná, nemusí zajišťovat téměř veškerou péči o děti sama, ale spolupracuje na ní – je přirozeně zastupitelná – se svým partnerem. V takovém uspořádání péče o děti v rodinách by personální strategie firem mohla ztrácet diskriminační charakter jak při přijímání nových zaměstnanců, tak i při rozhodování o profesním růstu a rozvojových investicích do stávajících zaměstnanců.

Dalším krokem, vedle posílení kontroly diskriminace matek, případně otců po návratu z rodičovské dovolené na pracovní trh, je posí-

<sup>149</sup> Becker, G. *A Treatise on the Family*. 1981

lení práva na částečný pracovní úvazek, a to přímou podporou firmám ve státním i soukromém sektoru. Vedle toho je třeba, z hlediska sladění rodičovských a profesních rolí obou rodičů, nově upravit i stávající stav, kdy podle platného Zákonníku práce ČR musí zaměstnavatel vyhovět ženám s malými a mladšími dětmi, pokud požádají o kratší pracovní dobu.<sup>150</sup> Toto ustanovení, které se týká pouze žen, je v rozporu s posilováním pozice mužů v rodině a vyžaduje revidici.<sup>151</sup>

Neméně významné, z hlediska slučitelnosti rodičovských a profesních rolí, je v naší společnosti negativní hodnocení<sup>152</sup> ze strany zaměstnanců omezené možnosti pružné pracovní doby, při které si zaměstnanec může volit začátek, popřípadě i konec pracovní směny v jednotlivých pracovních dnech v rámci zaměstnavatelem stanovených časových úseků (volitelná pracovní doba). Částečné vysvětlení je možné hledat v charakteru vykonávané práce, neboť pružná pracovní doba je zatím spíše typická pro pracovní pozice, u nichž je často vyžadována práce přesčas a možnost ovlivnit začátek a konec pracovní doby je tak omezen.

Nezbytnou součástí uvedených kroků k posílení rodičovských a profesních rolí je bezesporu rozšíření a zvýšení nabídky širokého spektra služeb pečujících o děti a vytvoření podmínek a stimulů pro jejich vícezdrojové financování (rodiče, stát, obec, zaměstnavatelé) v alternativních kombinacích. Jedná se jednak o předškolní zařízení pro děti do dosažení věku povinné školní docházky, která se mohou významně podílet na podpoře zapojení rodičů do placené práce, ale i o zařízení ve kterých se shromažďují děti různého věku, velmi často sourozenci.

Úspěšnost opatření rodinné politiky směřující k posílení podpory slučitelnosti profesních a rodičovských rolí rodičů předpokládá celospolečenskou shodu na způsobu a podobě její realizace a zapojení širokého spektra subjektů občanské společnosti. Současně je podmíněna i dobrou spoluprací mezi rezorty a státními organizacemi mezi sebou, právě tak jako státních a neziskových organizací, soukromo-

<sup>150</sup> Zákonník práce, paragraf 156/2

<sup>151</sup> Ve většině evropských zemích se toto právo vztahuje na oba rodiče.

<sup>152</sup> Výsledky šetření „Naše společnost“, CVVM 2003: kladné odpovědi na otázky – pružná pracovní doba: 71 % mužů, 75 % žen, flexibilita pracovní činnosti (změna tempa, změna náplně apod.): 56 % mužů, 60 % žen, možnost práce doma: 38 % žen, 46 % mužů.

Kratší pracovní doba

Služby pro děti



právních subjektů – zaměstnavatelů a v neposlední řadě samozřejmě rodin, nejlépe reprezentovaných představiteli regionálních a municipálních subjektů rodinné politiky.

## 16.7 Demografická situace v České republice – rodina ve stárnoucím světě

Revoluční zlom v listopadu 1989 a následné „revoluční“ změny politické, ekonomické a sociální oblasti se v 90. letech neméně revolučně projevovaly i v oblasti populace a jejích demografických charakteristikách. Nazvat demografický vývoj po roce 1989 revolučním by podle demografické teorie bylo zřejmě nesprávné. Pozorované období není totiž dostatečně dlouhé, abychom mohli použít termínu demografická revoluce. Nicméně **populační statistiky zaznamenaly rychlé přibližování České republiky k demograficky vyspělým západním společnostem.**

Ve vyspělých státech západní Evropy proces stárnutí populace začal již v 70. letech. Změny se v těchto zemích prosazovaly pozvolna a zpravidla několik desetiletí. Po pádu komunistických režimů se demografické chování populací bývalých socialistických států začalo velmi intenzivně blížit jejich západním vzorům. Změny probíhají rychle, jsou velmi hluboké a na rodinu a rodinný život mají (a budou mít) významný dopad. V České republice se populační vývoj poslední dekády blížil západním zemím zejména v těchto ukazatelích:

- snižováním počtu narozených dětí a přechodem k modelu rodiny s jedním dítětem,
- zlepšováním úmrtnostních poměrů,
- prodlužováním střední délky života,
- změnou chápání instituce manželství a popularizací tzv. nesezdaných soužití,
- zvyšováním věku při vstupu do manželství a porodu prvního dítěte,
- snížením potratů (zejména interrupcí a miniinterrupcí).

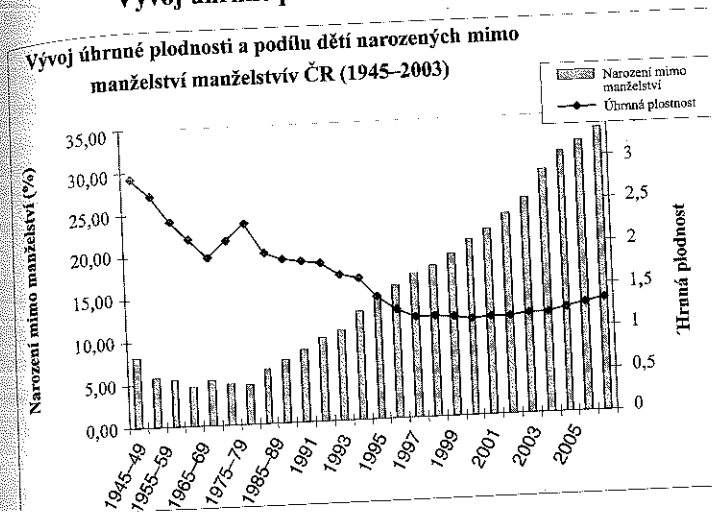
Naopak **Česká republika se odlišuje:**

- v horších úmrtnostních poměrech zejména mužů mezi 45. a 60. rokem,
- v relativně vyšší rozvodovosti,
- poměrně nižšími počty imigrantů.

Stárnutí populace

Porevoluční uvolnění společenských poměrů mělo významný dopad do reprodukčního chování společnosti. Nové možnosti seberealizace oslabily do té doby poměrně intenzivní reprodukční proces mladých ročníků. Vznikla tak paradoxní situace, kdy **poklesla plodnost a s ní spojené charakteristiky, ačkoliv se do věků vysoké plodnosti postupně dostávaly velmi početné ročníky ze 70. let.**

### Vývoj úhrnné plodnosti v ČR (1945–2006)



Zdroj: ČSÚ, 1996; ČSÚ, 1998; ČSÚ, 1999; ČSÚ SR, 2000; ČSÚ, 2006 (tab. 4-11, 4-10)

Jak vyplývá z výše uvedeného grafu, souhrnný ukazatel plodnosti (**úhrnná plodnost**) měl tendenci klesat po celou dobu od roku 1945. Trend byl dočasně zvrácen v 70. letech, kdy se dostal zhruba na hranici prosté reprodukce, ale od počátku 80. let se opět úhrnná plodnost snižuje. V 90. letech pokles nabírá na obrátkách (rok 1990 1,87 dítěte na ženu a v roce 1999 pouze 1,13 dítěte). Po dosažení dna v roce 1999 se úhrnná plodnost stabilizovala na nízké hodnotě (v roce 2006 1,33). Podle odborných odhadů lze očekávat vzestup počtu narozených a plodnosti v nejbližších letech, kdy budou mít potomky lidé dosud odkládající založení rodiny. Lze předpokládat, že velmi nízká plodnost se nemůže udržet a velmi pravděpodobně bude stoupat. Vzestup však bude zřejmě nevýrazný a rozložen do delší časové etapy. Dlouhodobé odkládání narození dětí u mnoha žen vyústí v **dobro-**

Pokles plodnosti

Úhrnná plodnost

Posun  
materství  
do vyšších  
věků

**volnou bezdětnost**, a bezdětnost by se tak mohla stát jedním ze základních demografických problémů české společnosti.

Kromě globálního údaje – úhrnné plodnosti – dramatické posuny nastaly také u specifických měr plodnosti. Jestliže před rokem 1989 bylo normální mít v nízkém věku hodně dětí, **dnes mají ženy málo dětí, které se jim čím dál častěji rodí až v pozdějších letech.** Nejvyšších hodnot specifických plodností dosáhly v roce 2006 ženy okolo 30. roku života, zatímco v roce 1991 to bylo okolo 21. roku. V budoucnu se dá předpokládat, že se věk nejvyšší specifické plodnosti posune za hranici třiceti let, jak je tomu v zemích západní Evropy.

**O zlepšení úmrtnostních poměrů** vypovídá prodlužující se střední délka života (v roce 2006 byla předpokládána délka 73,5 let pro muže a pro ženy asi 79,7 roku) a zlepšující se statistika zemřelých, která je však zatížena vlivem struktury populace. Zlepšení úmrtnostních poměrů ale můžeme také pozorovat v podobě stále většího počtu osob ve vyšších a vysokých věkových skupinách. Velmi lichotivou charakteristikou, která nás jednoznačně zařazuje mezi demograficky vyspělé státy, je **kojenecká úmrtnost**. V roce 1991 ještě byl tento ukazatel na hranici 10 ‰, ale v roce 2006 však dosahoval hodnoty již jen 3,3 ‰.

Kojenecká  
úmrtnost

Pokles  
úmrtnosti

Pokles úmrtnosti je svázán se zvýšením zájmu o zdraví. Lidé si začali zdraví vážit jako hodnoty, protože zdraví lidé mohou „naplno“ pracovat, užívat si volného času, cestovat atp. **Pronikavě se zlepšila kvalita zdravotní péče**, což se také kladně odrazilo na zdraví obyvatelstva a snížení úmrtnosti. Změn doznal i životní styl. Módní se stala středomořská kuchyně, zdravější než česká, méně se spotřebovává vaječ a masných výrobků. Americký epidemiolog Leonard Sagan v polovině 80. let tvrdil, „že moderní člověk je informován, zajímá se a efektivně participuje, je nezávislý na tradiční moci a vlivech, což způsobilo pokles úmrtnosti. Socialistický člověk je nedůvěřivý, pasivní, méně sebevědomý, zvyklý na paternalistické zacházení. To je mimo jiné také důvodem horších poměrů úmrtnostních.“<sup>153</sup> Myšlenka Leonarda Sagana však v zásadě vysvětluje nejen rozdílnost v úmrtnostních poměrech, ale jde dále a vysvětluje i rozdílnost v chování populace jako celku mezi východním a západním typem.

Struktura  
populace

Změněné úmrtnostní poměry a prudké snížení počtu narozených začínají mít vážný **dopad na strukturu populace i její velikost.** Že

<sup>153</sup> Koschin, Felix, Fiala, Tomáš, Langhamrová, Jitka, Roubíček, Vladimír (1998): *Úmrtnost v českých zemích*, skriptum Vysoké školy ekonomické, Praha

struktura obyvatelstva stárne dokládá stále se posilující třetí biologická (ekonomická) generace. Změny biologických a ekonomických generací jsou patry z tabulky:

### Biologické a ekonomické generace v ČR 1991, 2005

	Biologické generace			Ekonomické generace	
	1991 (%)	2005 (%)		1991 (%)	2005 (%)
I. BG (0 – 14)	21,01	14,93	I. EG (0 – 19)	29,46	21,37
II. BG (15 – 49)	51,03	50,24	II. EG (20 – 64)	57,89	64,59
III. BG (50 +)	27,97	34,83	III. EG (65 +)	12,65	14,04
	100,00	100,00		100,00	100,00

Data: ČSÚ SR, 1993, 90; ČSÚ, 2006 (tab. 4-3)

Zejména prudký pokles počtu narozených dětí, kterému se nemohl vyrovnat pokles počtu zemřelých, má velkou zásluhu **na záporném přirozeném přírůstku**. Ten se významně podepisuje na celkové záporné bilanci celkového přírůstku, neboť kladný migrační přírůstek není dostatečně vysoký. Od roku 1994 tak zpravidla v České republice dochází ke snižování počtu obyvatel České republiky. V průměru se celkový úbytek pohyboval mezi lety 1994 až 2003 okolo deseti tisíc obyvatel, ale vzestup narozených v posledních letech zabezpečil kladný přirozený přírůstek (1,5 tisíce v roce 2006). Zatím v relaci k celkovému počtu obyvatel tento údaj má pouze zanedbatelný význam, nicméně vážný problém je skryt ve struktuře budoucích rodiček. Velmi slabé populační ročníky let 90. v horizontu 25 let přivedou na svět nízký počet dětí a populační stárnutí se rapidně urychlí, což potvrzují i závěry OECD.<sup>154</sup> Možným řešením této situace, které navíc již v západních státech je uváděno v život, je **otevřenější imigrační politika**, kdy jsou záměrně „zvány“ do země určité profesní skupiny obyvatel.

Počty  
narozených  
dětí

**Statistika sňatečnosti** také doznala poměrně dramatických změn. Nebereme-li v úvahu výjimečně vysoký počet uzavřených sňatků

Sňatečnost

<sup>154</sup> Dang, Thai Than, Antolin, Pablo, Oxley, Howard „Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending“, *OECD Economics Department Working Paper No. 305*, OECD, Paris-Cedex, 2001

v roce 1990 – což bylo mimo jiné způsobeno také avizovaným ukončením státních podpůrných programů mladým manželstvím – pak průměrné počty sňatků druhé poloviny 80. let se pohybovaly mezi 81 až 83 tisíci. O deset let později se roční počty sňatků pohybovaly pouze kolem 55 tisíc (v roce 2006 již jen 52,9 tisíc). „Právě statistika sňatků stojí z velké míry za silným propadem narozených dětí. Stále ještě se rodí rozhodující podíl dětí v rámci manželství (v roce 2006 to bylo 66,7 %, pozn. autora). Demografové poněkud optimisticky předpokládali – podobně jako u porodnosti – že by mohlo dojít pouze k odkladu vstupu do manželství, což se nepotvrzuje, a tak **populační deprese bude delší a hlubší, než se původně zdálo.** K tomuto závěru přispívaly také údaje o vyšším věku při vstupu do manželství (v roce 2006 31 let pro muže a 28,4 let u žen, pozn. autora).“<sup>155</sup> Připomeňme jen, že v západním modelu nejsou porody a sňatky – s výjimkou některých převážně silně katolických zemí – spojenými nádobami. Ve většině zemí se děti rodí z velké části i v neformálních a nesezdaných formách soužití.

**Porodnost****Potratovost**

Liberalizace potratového zákona od roku 1987 prudce zvedla počet potratů. Potrat byl v rámci intenzivního reprodukčního procesu v podstatě postaven na úroveň antikoncepce. Její nedostupnost – a z části také nevěle ji používat – způsobovaly, že **počty interrupcí byly až třikrát vyšší než dnes**, kdy se populace chová v tomto ohledu zodpovědněji, přesně podle hesla Leonarda Sagana. V roce 1989 bylo zaznamenáno celkem 126,5 tisíce a v roce 2006 již jen 40 tisíc potratů.

**Demografická projekce**

**Demografické projekce dokládají další stárnutí populace**, které se zrychlí v intervalu 25 až 30 let, a v případě, že zde nebude dostatečný imigrační příliv, začne docházet k výraznějšímu úbytku obyvatel. Projekce se v zásadě shodují v tom, že v polovině tohoto století bude česká populace jedna z nejstarších v Evropě. S dalším stárnutím bude narůstat zatížení produktivní generace, kromě vlastních dětí se bude muset starat i o stále rostoucí počet starých osob, tj. bude docházet ke zhoršování mezigeneračních ukazatelů podílu a závislosti starých (ekonomicky neaktivních) osob na mladých (ekonomicky aktivních) osobách. Takové zhoršování by mohlo negativně působit také

<sup>155</sup> Kučera, M., Šimek M. „Vývoj obyvatelstva České republiky v roce 1999 (z výsledků zpracování Českého statistického úřadu)“, *Demografie*. Praha : Český statistický úřad, 2000, č. 3.

ovnitř rodiny. Vyrovnání se s důsledky stárnutí tak lze bez nadsázky označit jako jednu z největších výzev první poloviny tohoto století.

**SHRNUTÍ**

- Rodina je základní jednotkou ve společnosti, kde plní významné společenské funkce – biologickou, ekonomickou, sociální a výchovnou. Z historického hlediska ovlivnily podobu rodiny a rodinného chování procesy industrializace a demokratizace a oslabování ekonomické role rodiny ve prospěch párovosti.
- Cílem rodinné politiky je zmírňování narůstajících nákladů rodin souvisejících s přítomností dětí v rodině. Podle příbuznosti cílů a nástrojů rodinné politiky můžeme vymezit liberální, sociálnědemokratický a univerzalistický systém rodinné politiky.
- V předtransformačním období byla rodinná politika realizovaná jako společenská pomoc rodinám s dětmi, která byla unifikovaná, neadresná, monopolně uplatňovaná státem a její významnou část tvořily plošně poskytované státní dávky nepřímé dotace v neprůhledných systémech, přičemž hladina státních dávek nerespektovala skutečnou úroveň životních nákladů.
- Systémové změně v pojetí rodinné politiky předcházelo pětileté období, kdy se adekvátními, průběžně uplatňovanými opatřeními v podpoře rodin podařilo udržet sociální smír. Byly zavedeny nové dávky na přechodnou dobu nebo upraveny některé stávající. Ostatní dávky rodinám byly postupně indexovány tak, aby se výrazně nesnižovala jejich reálná úroveň. V roce 1995 a 1996 byla parlamentem schválena nová koncepce přímé podpory rodin, která podle zákona o státní sociální podpoře znamenala přehodnocení dosavadního pojetí státních dávek, případně stanovení nových pro dosud neřešené sociální situace a přesunutí části dávek ze systému nemocenského pojištění a sociální pomoci do systému státní sociální podpory v zájmu zajištění větší transparentnosti celé soustavy sociálního zabezpečení. Současně byla zákonem zajištěna možnost konfrontovat minimální náklady na život občana a celé rodiny s jejími pracovními i ostatními příjmy. Toto celkové ověření příjmových poměrů rodin bylo nutnou podmínkou proto, aby státní sociální podpora mohla být přesně cílená, a tak také mohla být i efektivnější tam, kde je jí nezbytně zapotřebí. Podstatné pro realizaci nové-

ho pojetí bylo i vymezení východiskových pojmů rodina, dítě, příjem a životní minimum rodiny.

V současné době jsou v České republice formou nepřímé podpory rodin standardní odpočty od základu daně a možnost společného zdanění manželských dvojic, které podporuje zvláště rodiny, kde jeden z rodičů má nízký nebo žádný příjem.

Z hlediska demografických charakteristik rodin je polistopadové období poznamenáno rychlým snižováním počtu narozených dětí, zvyšováním průměrného věku žen při narození prvního dítěte, poklesem sňatečnosti, prodlužováním střední délky života a relativně vyšší rozvodovostí. Změny probíhají rychle, jsou hluboké a na rodinu a rodinný život budou mít významný dopad.

### KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Vysvětlíte obsah a cíle rodinné politiky.
2. Jaké jsou základní nástroje rodinné politiky?
3. Zdůvodněte proměny rodiny a rodinného chování.
4. Uveďte hlavní transformační kroky rodinné politiky.
5. Charakterizujte stávající dávkový systém státní podpory rodin.
6. Jaké jsou možnosti nepřímé podpory rodin?
7. Jaké jsou demografické charakteristiky rodin?

# 17

## BYTOVÁ POLITIKA

- 17.1 Charakteristiky bydlení
- 17.2 Úloha státu v bydlení
- 17.3 Typy bytových systémů a nástroje bytové politiky
  - 17.3.1 Bytové systémy
  - 17.3.2 Nástroje bytové politiky
  - 17.3.3 Sociální bydlení
- 17.4 Transformace bytové politiky v České republice
- 17.5 Vybrané programy státní podpory bydlení
  - 17.5.1 Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury
  - 17.5.2 Program podpory výstavby domů s pečovatelskou službou
  - 17.5.3 Podpora všech typů bydlení
  - 17.5.4 Sociální podpora bydlení
- 17.6 Regenerace a reprodukce bytového fondu
- 17.7 Reality bydlení v evropském kontextu

Specifickým znakem bydlení je, že vytváří prostředí pro rodinný život a ostatní mezilidské a občanské aktivity a determinuje významné hodnoty jako je zdraví, vzdělávání a práce. Tím se bydlení stává oblastí, která může přinášet významné společenské efekty, jako je například kvalita rodinného života, partnerských vztahů, soužití generací a výchovy dětí, ale i vzdělanost, úspěšnost na trhu práce a kulturnost života. Problematika bydlení proto nestojí v sociální politice zcela izolována od jejich ostatních oblastí.

Bytová politika státu bývá nejčastěji charakterizována jako systém poptávkově orientovaných podpor, nabídkově orientovaných iniciativ a přímých zásahů státu na bytovém trhu, které jsou nutné k optimální alokaci bytu, který je specifický svou komplexností, pevným umístěním v prostoru, relativně vysokými náklady na jeho pořízení, mimořádně dlouhou dobou životnosti a potřebou tohoto statku k realizaci osob a rodin v moderní společnosti.

Význam  
bydlení

Charakteris-  
tika bytové  
politiky

Faktory  
bytové  
politiky

Za hlavní faktory ovlivňující bytovou politiku jsou obvykle pokládány demografické faktory, především přírůstek cenových domácností a jejich struktura podle počtu členů a věkových skupin. Mimo tohoto faktoru ovlivňuje bytovou politiku stav bytového fondu, struktura bytů podle územního rozložení, jejich velikosti, technické vybavenosti a dalších kvalitativních charakteristik. Nezanedbatelnými faktory jsou také vývoj a změny životního stylu a změny v úrovni životního standardu.

## 17.1 Charakteristiky bydlení

Výdaje na  
bydlení

Bydlení a výdaje na jeho pořízení a provoz významně ovlivňují životní úroveň domácností a naopak. Přitom výdaje na bydlení mají trvalou růstovou tendenci jako důsledek všeobecného zvyšování standardu bydlení. K výdajům na bydlení je však nutno přistupovat jako k výdajům na nezastupitelnou potřebu, kterou nelze suplovat. **Výdaje na bydlení** se vyznačují nízkou cenovou elasticitou, což ovlivňuje i interpretaci sociální spravedlnosti v oblasti bydlení, do níž se vedle kritéria zásluhovosti promítá i kritérium sociální potřebnosti. Nízká cenová pružnost nemůže mít za následek, že bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatelstva by se stalo nedostupné.

Bydlení  
a ekono-  
mický  
rozvoj

Velice významnou interakci lze sledovat mezi bydlením a ekonomickým rozvojem, kdy **bytový fond a jeho regenerace a reprodukce** se významně podílí na národním bohatství společnosti, v sektoru výstavby, provozu a údržby vytváří četná pracovní místa, podílí se na kapacitě stavební výroby a na celkových investicích. Je známou skutečností, že **investice do bydlení** jsou pro ekonomiku přínosné v tom, že pomáhají oživovat růst stavebnictví, které pak pomáhá startovat růst ekonomiky. Bydlení také významně ovlivňuje fiskální stránku ekonomiky veřejnými výdaji do bydlení a technické infrastruktury.

Zvláštní pozornosti si zaslouhuje fakt, že zajištění potřeby bydlení se vyznačuje **vysokou nákladností**. Ta jednak motivuje k úsporám a ovlivňuje tvorbu a akumulaci kapitálu ve společnosti, jednak ale způsobuje, že ne všichni občané si mohou potřebu bydlení zajistit ze svých soukromých zdrojů. Pro četné domácnosti představuje nákladnost bydlení největší životní investici jedné nebo i více generací. Nákladnost zajištění potřeby bydlení, v moderních společnostech

s ambicemi na sociálně spravedlivé uspořádání, také způsobuje, že určitá část domácností je v zajištění bydlení závislá na aktivitách státu.

Konečně mezi specifickými rysy bychom neměli opomenout skutečnost, že způsob bydlení se vyznačuje **značnou mírou setrvačnosti a neměnnosti**, což je dáno nejen pevným umístěním bytu v prostoru, poměry na bytovém trhu, dlouhodobou životností bytů a domů, ale v neposlední řadě i tradicemi a postoji jednotlivců i rodin. Ti se v otázkách bydlení velice často chovají podle předchozích zděděných vzorů, což do určité míry platí i pro jiné oblasti sociální politiky.

**Efektivní bytová politika** jako komplexní celek vzájemně spojených opatření různých institucí, mechanismů a institutů musí vytvořit zásadní podmínky pro fungování bytového trhu a stanovit pravidla podpory poptávky a nabídky po bydlení, která by měla být zaměřena zejména na ovlivňování výstavby a údržby bytového fondu, na nájemní politiku a nájemní vztahy a sociální cíle v oblasti bydlení. Jádrem takové bytové politiky je trh s byty, který je doplněn optimem státních podpor takového rozsahu, který nákladnou potřebu bydlení učiní dostupnou i pro nižší příjmové skupiny.

## 17.2 Úloha státu v bydlení

Výše zmíněná specifika bydlení způsobují, že v bytové politice se angažuje a musí angažovat vedle tržních subjektů i řada dalších institucí, jako je stát, obce, neziskové organizace, družstva, zájmová sdružení, ale i charity apod., které podpor a dalších veřejných zdrojů využívají. Mezi těmito subjekty připadá nezastupitelná role nesporně státu.

- Obecně by **role státu** měla spočívat především v tom, že stát:
- vytváří příslušnou **legislativu pro bydlení** a obecnými zákony zabezpečuje, aby občané, jednotlivci i rodiny mohli reálně usilovat o naplnění potřeby bydlení,
  - umožňuje zajistit **dostupnost bydlení** těm, kteří si ji nejsou schopni zajistit ze soukromých zdrojů.

Je to právě legislativa, vycházející z určitých koncepčních záměrů a dlouhodobějších cílů v oblasti bydlení, která činí poskytování podpor do bydlení legitimní, která vymezuje a stanovuje **pravidla fungování** všech subjektů a vytváří pro ně vhodné klima a podmínky.

Zvláštnosti  
bydlení

Obsah  
bytové  
politiky

Role státu  
v bydlení

Právě legislativa výrazně podporuje aktivity nestátních subjektů, které svým zaměřením například na určité sociální skupiny domácností, charakterem sociální štědrosti či tvrdostí de facto vytvářejí kritéria i rámec státní podpory bydlení.

Státní  
podpora  
bydlení

Bytová politika státu, a tedy i **státní podpory bydlení** jako její součástí, by měly být odpovědí na celkové řešení bytové problematiky, zejména na její sociální souvislosti, na něž nenabízejí tržní nástroje dostatečná nebo dostatečně účinná řešení. Na státní podporu bydlení a bytovou politiku vůbec je třeba nahlížet jako na nástroj, který spoluutváří dynamiku a charakter společnosti, který reaguje na latentní i skutečné sociální problémy v této oblasti, který podporuje integritu sociálních skupin, zejména rodin, obcí, komunit a tím i celé společnosti.

### 17.3 Typy bytových systémů a nástroje bytové politiky

V rámci již výše zmíněných obecných přístupů k bydlení a bytové politice jsou v konkrétní praxi možné tři základní systémy. Tyto systémy se v zásadě odlišují podle toho, jak je vnímána a respektována myšlenka sociální spravedlnosti, zda je upřednostňována zásluhovost, potřebnost či rovnost. Již protikladnost těchto zásad v konfrontaci se složitostí a pestroostí konkrétních podmínek v nichž jsou zabezpečovány potřeby bydlení vyplývá, že každá bytová politika v konkrétním systému staví na kombinaci všech tří režimů.

#### 17.3.1 TYPY BYTOVÝCH SYSTÉMŮ

Liberální  
systém  
bytové  
politiky

**Liberální systém** preferuje zásluhovost, což ze strany občanů předpokládá přijetí vysoké míry odpovědnosti za zajištění bydlení. Prioritní je zde osobní soběstačnost, formální svoboda, rovné podmínky a šance, zejména pokud jde o přístup k pracovním příležitostem jako předpokladu rozvoje jedince i společnosti jako celku. Každá taková domácnost si zabezpečuje bydlení prostřednictvím trhu, a to podle svých finančních možností. Systém spoléhá na tržní kategorii. Reálným rizikem tohoto systému je vysoká míra nerovnosti v přístupu k bydlení. Příjmová stratifikace a nákladnost zajištění bydlení pro nízkopříjmové domácnosti znamená prakticky nemožnost uspokojit

potřebu bydlení v intencích tohoto systému. Vyšším příjmovým skupinám však nabízí uspokojení potřeby bydlení podle vlastních předstáv, zpravidla i ve vysokém standardu, bez účasti veřejných zdrojů a s relativně vysokou mírou efektivnosti vynakládaných prostředků. Tohoto režimu je nutno v uspokojování potřeby bydlení maximálně využít a posilovat ho zejména podporou vzestupných mobilních tříd – vysoká zaměstnanost, vysoká kvalifikace a oceňování pracovního výkonu.

**Korporativní systém** vychází z principů solidarity a subsidiarity. Předpokládá spolupráci a součinnost jedinců v rámci řady navzájem integrovaných skupin, organizací, komunit i státu. V tomto případě jsou tržní podmínky ve svém dopadu na finanční náročnost bydlení určitým způsobem korigovány. Systém využívá jak soukromých zdrojů, tak i různých dotací a podpor založených jak na solidaritě státu, tak i na solidaritě nižších společenství – obcí, družstev – a zdůrazňuje zejména činnost nestátních neziskových organizací, které jsou schopny zabezpečovat potřeby bydlení s nižšími náklady. Jeho smyslem je využít jako základu, pro zajištění potřeby bydlení, soukromých prostředků jednotlivých zájemců a usnadnit jim přístup k bydlení v případech či v životních obdobích, kdy nejsou schopni svými příjmy čelit finanční náročnosti bydlení. Tento systém předpokládá stanovení možných způsobů i jasných podmínek, za nichž je zvýhodnění bydlení poskytováno.

Korporativní systém vychází z faktu, že sociální spravedlnost nelze v oblasti bydlení pojímat jen ve smyslu zásluhovosti, ale že je třeba, v zájmu harmonického vývoje společnosti jako celku, zároveň v jisté míře přihlížet i k reálným příjmovým dispozicím jedinců, resp. domácností. Oproti předchozímu režimu tak vznikají nároky na veřejné rozpočty, a to v takové míře, která je v dané společnosti považována za morální a také za přijatelnou míru participace veřejných zdrojů na zajištění bydlení příjmové a majetkově vymezených kategorií domácností.

Tento systém v oblasti bydlení je v ČR třeba výrazně posílit, protože je založen na vlastní participaci občanů (domácností), státu a nestátních institucí a umožňuje i příliv soukromých prostředků do sféry bydlení. Současně je ovšem nezbytné jej podpořit takovými mechanismy, které zajistí adresnou alokaci veřejných prostředků a v maximální míře zabezpečí, že v takto dotovaných bytech budou skutečně bydlet sociálně potřební občané. Korporativní systém znamená také

Korporativní  
systém  
bytové  
politiky

Univerzalistický systém bytové politiky

moderní prvek v bytových politikách, který v naší praxi není vždy dostatečně uplatněn. Je vhodný i proto, že přibližuje řešení bytových otázek na rovinu, na níž lze o bydlení nejlépe a nejefektivněji rozhodovat (znalost bytových možností, perspektivy rozvoje regionů, lokalit, jejich infrastruktury apod.).

**Univerzalistický systém** je založen na celospolečenské solidaritě a na zajišťování potřeby bydlení v převážné míře z veřejných zdrojů. V tomto případě stát masivně vstupuje do sféry bydlení, zabezpečuje nejen výstavbu levných bytů, ale nese i část nákladů spojených s jejich provozem a údržbou. Upřednostňuje hledisko rovnosti a chápe bydlení jako veřejnou sociální službu. Veřejné vydaje na bydlení jsou tak pojímány jako součást investic do lidského kapitálu, jejichž smyslem je napomoci vyrovnávat životní šance. Úskalí tohoto systému samozřejmě spočívají ve vysokých finančních nárocích na veřejné zdroje a v tom, že předpokládají samozřejmě i vysokou míru sociální tolerance ze strany daňových poplatníků. Kromě toho je podle tohoto systému zpravidla možné potřebu bydlení zabezpečovat jen ve velmi nízkém standardu. Tento systém by v naší bytové politice měl hrát výlučně jen okrajovou roli, neboť v minulosti vedl k deformovanému pohledu na bydlení a prokázal se jako ekonomicky neefektivní a dlouhodobě těžko udržitelný. Ostatní vyspělé země rovněž prokazují, že investovat do lidského kapitálu lze v oblasti bydlení i úspěšněji a efektivněji postupy korporativního režimu. V naší bytové politice by měl tento režim vstupovat jen do zabezpečování bydlení pro marginalizované skupiny občanů, neboť tyto nejsou a nebudou zvládnutelné jen na základě dobročinných a charitativních činností.

**Bytová politika v každé zemi je nutně vždy kombinací tří uvedených systémů.** To mimo jiné plyne z již zmíněných specifík bydlení a ze skutečnosti, že podmínky a způsoby zajištění odpovídajícího bydlení pro různé skupiny obyvatelstva se výrazně liší a musí lišit podle sociálního statusu těch, kdo bydlení poptávají, např. bydlení pro střední vrstvu, sociálně potřebné, vysokopříjmové domácnosti a skupiny lidí, kteří se z různých důvodů ocitají na periferii společnosti, jako jsou například imigranti a zdravotně postižení občané. Nutnost kombinace prvků uvedených systémů vyplývá i z převládajících preferencí politických sil a jejich vůle posílit určité konkrétní hledisko sociální spravedlnosti a v neposlední řadě i z ekonomické síly státu a jeho možností zapojit do řešení bydlení své zdroje.

### 17.3.2 NÁSTROJE BYTOVÉ POLITIKY

Nástroje podpory bydlení v jednotlivých evropských státech nejsou totožné, ačkoliv vychází podmínky při vytváření bytových politik z druhé poloviny minulého století v těchto státech si byly do značné míry podobné. Při stanovení rozsahu odpovědnosti státu za úroveň bydlení stály všechny příslušné vlády před základním rozhodnutím, zda omezit podporu v bydlení pouze na ty občany, kteří si nejsou schopni zajistit alespoň minimálně přijatelné bydlení na soukromém trhu, nebo akceptovat širší pojetí bytových podpor.<sup>156</sup> V některých státech byla podpora bydlení omezena pouze na ovlivňování trhu bydlení pro občany s nejnižšími příjmy a zdravotně handicapované občany, zatímco jiné státy intervenovaly na trhu bydlení v širším měřítku, a to cestou plánování a realizací programů bydlení pro další skupiny občanů. Ovšem i ty státy, ve kterých zvolily vlády širší záběr intervencí na bytovém trhu, se vyvarovaly významného postupného znárodnění bytového fondu tak, jak bylo realizováno po druhé světové válce v zemích tzv. východního bloku.

Ve všech ekonomicky vyspělých, tržně orientovaných státech fungují silné **soukromé bytové trhy**, které slouží především domácnostem se středními příjmy. Přitom se však postupně především v poválečných desetiletích, kdy byl velký nedostatek bytů, a proto jejich cena v porovnání s příjmy nepřiměřeně rostla, projevila neschopnost soukromého bytového trhu nabídnout v dostatečném množství přiměřené bydlení pro nízkopříjmové skupiny obyvatelstva. Tento úkol se stále více přesouval na stát<sup>157</sup>, který postupně přistoupil na určitý podíl na zajišťování **bydlení na neziskovém principu**, a na místní samosprávy, které stavěly levné byty. Míra aktivit státu a místních samospráv v zajišťování bydlení pro určité skupiny obyvatelstva se v jednotlivých státech liší podle vztahu národních vlád k místním samosprávám a neziskovým organizacím.<sup>158</sup>

Nástroje, jimiž stát intervnuje do trhu s byty lze vymezit jednak z hlediska zacílení na určité skupiny obyvatelstva jako **univerzální nástroje**, pokud jsou zaměřeny na většinu domácností **selektivní ná-**

Odpovědnost státu za bydlení

Aktivita státu v bydlení

<sup>156</sup> Heidenhimer, A. J., Hecl, H., Adams, C. T. *Comparative Public Policy*. New York: St. Martin Press, 1985

<sup>157</sup> Balchin, P., Rhoden, M. *Housing Policy*, 4 ed. London: Routledge, 2002.

<sup>158</sup> Valentová, B., Fousek, M., Kohout, J., Sobotková, H., Zajícová, P. *Příspěvky na bydlení*. Praha: Nadace ABF-ARCH, 1994

**stroje**, které jsou zaměřeny na úzkou, předem zvolenou skupinu obyvatelstva. Tyto selektivní neboli adresné nástroje jsou orientovány především na sociálně slabé vrstvy obyvatelstva. Základní způsoby, kterými může stát napomáhat sociálně slabým vrstvám obyvatelstva při řešení otázky bydlení, jsou snižování cen jejich bydlení a přímá finanční podpora domácností, nebo kombinování obou způsobů.

Při volbě nástrojů bytové politiky mají vlády teoreticky možnost výběru v podstatě mezi dvěma strategiemi, tzn. že tvůrci bytové politiky se mohou rozhodnout jednak pro podporu investorů (a to jak těch, kteří realizují zisk, tak neziskových), jednak pro podporu spotřebitelů, nebo, a to především, kombinují oba typy strategie. V posledních letech se v bytové politice všeobecně prosazuje tendence k posílení subvencování spotřebitelů, tedy preference poptávkové strategie podpory bydlení.

Programy  
podpory  
nabídky  
bydlení

Za hlavní **nástroje nabídkové strategie** lze považovat programy podporující výstavbu bytů určených nízkou a středněpříjmovým skupinám obyvatelstva a podpory soukromým investorům ziskového a neziskového typu. V rámci těchto programů je obvykle používáno subvencí, které mají zajistit takové náklady na bydlení, které by nepřesahovaly rozumnou úroveň výdajů domácností na bydlení, to znamená takovou, která by byla dostupná pro veškeré obyvatelstvo. Masivnější používání těchto nástrojů bytové politiky je kritizováno pro svou malou efektivnost v zajištění bydlení speciálně pro rodiny s nižšími příjmy, protože je extrémně obtížné zaručit, aby takto pořízené byty byly vždy využívány jen takovými rodinami pro které byly určeny. Tyto skutečnosti přirozeně přispívají k tomu, že většina států směřuje k posilování přímé podpory občanů - k poptávkové strategii v podpoře bydlení.

Podpora  
poptávky  
po bydlení

Nejvíce používané **nástroje poptávkové strategie** jsou individuální subvence poskytované domácnostem po zjištění jejich sociální potřeby. Účelem těchto subvencí poptávky je snížit výdaje domácnosti na bydlení a udržet je tak na rozumné úrovni z hlediska relací jednotlivých skupin výdajů těchto domácností. Mezi hlavní nástroje v této oblasti patří příspěvky na bydlení, resp. na nájemné, a daňové úlevy. **Příspěvky na bydlení** jsou obvykle vypláceny domácnostem měsíčně a jejich výše je závislá na celkovém příjmu domácnosti, počtu členů rodiny, úrovni bydlení a výši výdajů na bydlení.

Předností příspěvků na bydlení je zejména jejich schopnost zaměřit se na opravdu potřebné domácnosti, na druhé straně je tato forma

podpory bydlení poměrně administrativně náročná. Jako další nástroje bytové politiky se používají **daňové úlevy** formou slev na dani z příjmů, nebo snížení základů daně o úroky z půjček poskytovaných na pořízení bydlení. Poměrně významný nástroj představuje v některých zemích podpora stavebního spoření občanů prostřednictvím státního příspěvku a úroková podpora dlouhodobých hypotečních úvěrů.

### 17.3.3 SOCIÁLNÍ BYDLENÍ

Pojetí sociálního bydlení v evropském kontextu není jednoduché vzhledem k tomu, že bytové politiky jednotlivých států, včetně členských států EU, se v různé míře liší tak, jak je v nich chápána širší zodpovědnosti státu za podporu bydlení skupin občanů. Na obsah sociálního bydlení má významný vliv i tradice bydlení a v neposlední řadě i ekonomická úroveň jednotlivých států, která se odráží obecně v životním standardu, společnosti a konkretizuje v úrovni bydlení jednotlivých domácností.

Jednotná definice sociálního bydlení v zemích EU neexistuje i přes snahu řady mezinárodních organizací (např. CECODHAS<sup>159</sup>) určitou definici prosadit. Ekonomická komise pro Evropu OSN vychází z definice CECODHAS: „Sociální bydlení je bydlení, kde je vstup omezen existencí pravidel pro přidělování bytu zvýhodňující ty domácnosti, které mají potíže při hledání bydlení na volném trhu.“ Jak je zřejmé, tato definice automaticky nevylučuje vlastnické či družstevní bydlení, a tím otevírá mnohem širší polemiku pro to, zda jakákoliv státní dotace (např. jen úroková dotace či možnost odpočtu úroků z hypotečních úvěrů od daňového základu) může automaticky řadit podporovaný segment mezi sociální (též dostupné či podporované) bydlení.

Pro naše potřeby se přikláníme k následující definici M. Luxe: „V převážné míře se sociálním bydlením rozumí nájemní bydlení, kterým se snaží orgány státu nebo obcí zajistit všeobecnou rovnováhu na trhu s nájemním bydlením a umožnit potřebným skupinám obyvatel, jež si ze sociálních či jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na volném trhu, důstojné a vyhovující bydlení pro jejich domácnosti.“<sup>160</sup> Podobně i jiné definice sociálního bydlení vychází z předpokladu, že se jedná pouze o nájemní bydlení. Emms<sup>161</sup> definuje soci-

<sup>159</sup> The European Liaison Committee for Social Housing (<http://www.cecodhas.org>).

<sup>160</sup> Lux, M. a kol. *Standardy bydlení 2003/2004: Bytová politika v ČR – efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2004.

<sup>161</sup> Emms. ... 1990

Sociální  
bydlení  
v EU



ální bydlení jako „bydlení, jehož výstavba a nakonec i nájemné jsou podporovány z veřejných zdrojů.“ Harloe<sup>162</sup> nalézá odlišnost sociálního bydlení od jiných typů bydlení zvláště ve třech charakteristických rysech: „Je nabízeno pronajímateli za cenu, která není principiálně určena s cílem dosáhnout zisku. Je administrativně alokováno na základě (sociální) potřeby. Politická rozhodování mají značný vliv na jeho kvantitu, kvalitu a podmínky správy.“

Za sociální bydlení se ve většině evropských států obvykle považuje především veřejný sektor nájemního bydlení, který je ve vlastnictví obcí nebo i státu a je určen sociálně potřebným skupinám obyvatelstva, které si především z příjmových nebo i jiných důvodů nemohou zajistit bydlení na bytovém trhu. Pro pojetí těchto forem bydlení je ale společné, že umožňují **finančně méně nákladně bydlení**, než je v bytech v soukromém tržním nájemním sektoru, vlastněném bytě nebo rodinném domě.<sup>163</sup>

V interpretaci teoretiků bytových politik bývají do sociálního bydlení zahrnovány také různé typy družstevního bydlení a také bydlení provozované i neziskovými organizacemi. A konečně nejobecněji chápané sociální bydlení má svůj základ ve způsobu financování zařízení a provozu bytu, kde se za **formu sociálního bydlení považuje veškeré bydlení, které bylo vytvořeno a nebo je provozováno pomocí veřejných finančních zdrojů.**

Základními aspekty sociálního bydlení je dosažení celkové dostupnosti bydlení, tedy aby byl k dispozici bytový fond odpovídající svým rozsahem, kvalitou a rozmístěním potřebám obyvatelstva a finanční dostupnost bydlení, která by umožnila naplnit potřebu bydlení všem příjmovým skupinám domácností.

V evropských zemích, kde je institut sociálního bydlení používán, je přidělování sociálních bytů do užívání upraveno buď přesně vymezenými kritérii ve státním nebo regionálním měřítku, nebo naopak je postaveno na větší zodpovědnosti obcí, neziskových organizací a bytových asociací v přidělování sociálních bytů (při respektování zájmů státní bytové politiky).

Za výhody nabídkově orientované podpory v podobě tzv. sociálního bydlení lze označit zejména tyto skutečnosti:<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Harloe. ...1988

<sup>163</sup> Lux, M. Sektor sociálního bydlení v zemích EU. *Sociální politika*. Praha, 2001, č. 1

<sup>164</sup> Lux a kol. *Standardy bydlení 2003/2004: Bytová politika v ČR – efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2004.

- V některých případech může stát reagovat na očekávané trendy či náhlý deficit bytů operativněji než trh, jelikož tržní subjekty musí počítat s rizikem neúspěchu, jež je u drahé a dlouhodobé výstavby bytů velmi významné. Riziko při výstavbě dostupných bytů specifické (nízkopříjmové domácnosti, imigranti apod.) skupiny domácností může být pro soukromé investory „příliš“ vysoké. Stát svou podporou výstavby sociálních bytů může předejít nerovnováze na trhu s ohledem na pomalejší způsobování nabídky.
- **Stát/obce mají možnost relativně rychle a operativně zajistit nízké náklady výstavby** (dotační politikou, darováním pozemku pro výstavbu) pro rychlou a rozsáhlou výstavbu finančně dostupných nájemních bytů, zatímco trh může mít výrazné zpoždění a investice do výstavby nájemních bytů se soukromým investořům vůbec nemusí vyplatit.
- Za předpokladu, že cenová elasticita nabídky je alespoň v krátkém období nízká, pak trh v krátkém období na zvýšení poptávky odpoví zvýšením cen (tržního nájemného) a soukromí pronajímatelé realizují u nově pronajímaných bytů (ve zcela liberálních systémech i u pronajatých bytů) dodatečný zisk, tzv. „zisk z nedostatku“. Takový zisk může být, i když pouze v krátkém období, abnormálně vysoký. **Na rozdíl od soukromých pronajímatelů neziskové organizace nebo veřejní provozovatelé sociálních bytů nezneužijí takové situace k tomu, aby realizovali „zisk z nedostatku“ a nedojde tak k dočasnému snížení finanční dostupnosti nájemního bydlení.**
- **Vytěsnění soukromých investic (crowding out effect) veřejnými nemusí být v případě sociálního bydlení příliš významné** s ohledem na skutečnost, že soukromí pronajímatelé zpravidla nemají zájem o poskytování bydlení relativně rizikovým skupinám obyvatel. Soukromí pronajímatelé se zpravidla brání sociálně problematickým a příjmově slabým domácnostem, jelikož s nimi riskují nejen ztrátu z nedoplatků na nájemném, ale také pokles zájmu solidní klientely o pronájem bytů v jejich domech.
- **Podpora výstavby sociálních/dostupných bytů přímým způsobem zvyšuje nabídku bytů na daném bytovém trhu, a tím vytváří tlak na okamžité snížení nájemného.** Podpora poptávky prostřednictvím příspěvku na bydlení sice působí na růst nabídky bytů nepřímo (zvýšením disponibilního příjmu domácností, tj.

Nevýhody  
sociálního  
bydlení

růstem koupěschopné poptávky), avšak pokud je trh z nějakého důvodu neefektivní, pak nepřímá podpora může vést k akceleraci růstu cen (tj. opačnému než původně zamýšlenému výsledku).

Mezi hlavní nevýhody nabídkově orientované podpory v podobě tzv. sociálního bydlení patří zejména:

- **Zpravidla nízká efektivita při přidělování sociálních bytů.** Stát/obec nikdy nemůžou mít adekvátní informace k tomu, aby byly schopny uspokojit preference různých typů spotřebitelů. Kontrolní mechanismy přidělování sociálních bytů skutečně „potřebným“ domácnostem selhávají často i ve vyspělých zemích, natož v tranzitivních ekonomikách s dlouholetou tradicí klientelismu a vysokou mírou korupce.
- **Značná pravděpodobnost nízké efektivity při výstavbě sociálních bytů.** Náklady na výstavbu jsou z důvodu chybějících konkurenčních tlaků obvykle vyšší než v případě působení volného trhu.
- **Nízká mobilita populace z obavy ze ztráty přístupu do segmentu „levného“ sociálního bydlení po změně bydliště,** jež má negativní následky na pracovní trh, míru nezaměstnanosti, prohlubování regionálních rozdílu a výši státních sociálních výdajů.
- **Určitá míra vytěsnění soukromých investic** (crowding out effect). Stát/obce investují tam, kam by jinak mohl investovat soukromý kapitál (v této souvislosti je zřejmá snaha zapojit soukromý kapitál do výstavby a provozování sociálního bydlení, často ve spolupráci s veřejným sektorem).
- **Nebezpečí nízké efektivity (zacílenosti) podpory v delším období.** Zejména pokud není pravidelně kontrolován příjem domácností (případně další kritéria nároku na přidělení sociálního bytu), hrozí nebezpečí, že v dlouhém období se v tomto sektoru koncentrují i příjmově silnější domácnosti, které výhody veřejnými rozpočty podporovaného bydlení vůbec nepotřebují.
- **Nebezpečí vytvoření umělého nedostatku bytů** vyplývá ze skutečnosti, že nájemné v sektoru sociálního bydlení je zpravidla nižší než nájemné tržní, poptávka má tudíž tendenci koncentrovat se právě na segment „levnějšího“ sociálního bydlení, což může vyvolávat falešný dojem bytového nedostatku (bytové nouze);
- **Nebezpečí vzniku černého trhu se sociálními byty.** Jestliže je rozdíl mezi tržním nájemným a regulovaným nájemným v sektoru sociálního bydlení značný je pro domácnosti, které dosáhly na

přidělení sociálního bytu a samy ho nevyužívají, výhodné nelegálně byt podnajímtout nebo právo na jeho užívání prodat.

- **Nebezpečí sociální segregace v segmentu sociálního bydlení a vzniku ghett nejslabších domácností.**

Za sektor sociálního bydlení lze v ČR v nejužším vymezení (viz výše uvedená definice Harloe) považovat nájemní byty postavené s podporou veřejných prostředků v rámci programů Ministerstva místního rozvoje ČR a Státního fondu rozvoje bydlení určené příjmově vymezeným skupinám obyvatel, dále tzv. podporované byty a byty v zařízeních zvláštního určení (např. v domech s pečovatelskou službou).

Snížení ceny bydlení pro sociálně slabší vrstvy obyvatelstva lze dosáhnout mnoha různými způsoby uplatňovanými jak při pořízení bydlení, tak při jeho užívání. Při pořízení lze snížit cenu bydlení pro konečného uživatele především zvýhodněným financováním, při užívání bytu se využívá regulovaných cen za bydlení a příspěvků na bydlení apod.

Zvýšení příjmů sociálně slabých domácností je obecně založeno na působení sociálních transferů a prováděno obvykle **adresnými sociálními dávkami**, jejichž cílem je dosáhnout příznivého poměru mezi příjmy domácností a cenou bydlení. Tyto příspěvky mohou být koncipovány se státní nebo regionální působností, nemají charakter dávek, které řeší chudobu, ale jsou zaměřeny na posilování příjmů domácností, resp. jejich hlavním cílem je snížit poměr výdajů na bydlení k příjmům domácností na „přijatelnou“ úroveň.

## 17.4 Transformace bytové politiky v České republice

Bytová politika stanula na počátku 90. let zcela nepřipravena na alternativu svého dalšího vývoje, což bylo ovlivněno radikální změnou politických poměrů. Přitom ve stejné situaci se ocitl například i systém sociálního zabezpečení a přesto zde byl relativně pohotově vytvořen transformační scénář. Situace v bydlení byla v té době odlišná.<sup>165</sup> Byla komplikovaná zejména nevyjasněnými kompetencemi ve

<sup>165</sup> Večerník, J. *Občan a tržní ekonomika*. Praha: Lidové noviny, 1998

Sociální  
bydlení  
v ČR

Absence  
transformačního  
scénáře

sféře výkonné moci na centrální úrovni a dlouhým procesem hledání shody nad vytvořením vyšších územně správních celků, čímž byl oslaben neopomenutelný regionální aspekt v oblasti bydlení. Formování bytové politiky tak po celá 90. léta postupovalo velice pomalu a její realizace byla de facto v podstatě rozdělena do dvou etap, přičemž druhá není stále ukončena.

Zásadní změny, zaměřené na odstraňování administrativně přidělového bytového systému a položení základů bytového systému tržně orientovaného, proběhly především v letech 1991 až 1995. Toto období včetně několika následujících let bylo charakteristické převažujícím neoliberálním přístupem.

Neoliberální přístup k bytové politice vycházel z pojetí bytu jako ryze soukromého statku – bydlení bylo považováno za soukromou záležitost každého občana. Uplatňování intervence státu či obce do uspokojování potřeby bydlení bylo zpochybňováno. Byla realizována opatření snižující roli státu v oblasti bydlení a přesouvající zodpovědnost za ni na domácnosti a další subjekty, které na tuto roli nemohly být připraveny. Tento přístup byl uplatňován zvláště v prvních letech transformace.

Do vlastnictví obcí byl převáděn hluboce ztrátový a mnohdy zdevastovaný bytový fond. Obce byly postaveny do role majitelů a správců bytového fondu, přičemž transfer majetku (bytového fondu) do vlastnictví obcí nebyl provázen odpovídajícím posílením obecních rozpočtů o prostředky nutné k jeho údržbě a opravám. Zejména na počátku 90. let přitom prostředky vybrané na nájemném nepostačovaly ani na běžný provoz obecního bytového fondu. Obce nebyly na novou roli připraveny ani po stránce administrativní – bytová politika byla ponechána v podstatné míře v jejich kompetenci, což nutně vedlo k její značné roztržitosti.

Výše uvedené skutečnosti podněcovaly obce k privatizaci bytového fondu. Nástrojem privatizace se staly především obecní vyhlášky, které umožňovaly prodávat celé domy do vlastnictví právnických osob, nejčastěji družstev, tvořených nájemníky. Privatizační tendence dále posílil zákon o vlastnictví bytů, umožňující převod jednotlivých bytů do vlastnictví občanů. Toto opatření nemělo systémový charakter, neboť nebyl dořešen způsob správy privatizovaného bytového fondu. Zákon spolu s pragmatickým přístupem obcí přivodil problé-

<sup>136</sup> Večerník, J. Občan a tržní ekonomika. Praha: Lidové noviny, 1998.

my, mezi nimiž k nejdůležitějším patří nedostatek finančních prostředků nových vlastníků, což vytváří reálné nebezpečí v zanedbávání údržby privatizovaného bytového fondu.

Privatizace bytového fondu se promítla i do **družstevního bydlení**, vnímaného na počátku 90. let jako pozůstatek minulého režimu. Řada přijatých opatření byla zaměřena nikoli na odstranění deformací vnesených do družstev předlistopadovým režimem, ale na likvidaci družstev vůbec. Snaha o privatizaci co největší části bytového fondu se odrazila také v téměř úplné **likvidaci sektoru podnikových bytů**, které tvořily již od dob meziválečného Československa důležitou část nabídky bytů.

Ústup státu ze sféry bydlení a výrazná redukce prostředků směřujících ze státního rozpočtu do oblasti bydlení (zejména postupně ukončení tzv. komplexní bytové výstavby) se odrazily mimo jiné ve výrazném poklesu nově postavených bytů.

Níže uvedený stručný přehled chronologicky zachycuje vybrané dílčí transformační kroky.

Byty ve vlastnictví státu (pokud nebyly restituovány) byly **bezúplatně převedeny do majetku obcí**, na jejichž území se nacházely. Obce měly samy rozhodnout, které byty si ponechají trvale, a to mimo jiné i proto, aby mohly jejich prostřednictvím realizovat v oblasti bydlení svoji sociální politiku.

Byl zrušen dosavadní přidělový systém hospodaření s byty novelizací občanského zákoníku a občanského soudního řádu a byl **zrušen dosud platný zákon o hospodaření s byty** a jeho prováděcí předpisy.

K 1. 7. 1992 byla provedena **první deregulace nájemného**. Nájemné z bytu bylo upraveno vyhláškou<sup>166</sup>, která určovala výši nájemného u všech bytů a v níž byly uvedeny pevné sazby za jeden metr čtvereční podlahové plochy bytu a za základní provozní zařízení bytu, které byly odstupňované podle čtyř kategorií bez ohledu na velikost či geografickou polohu obce.

V roce 1993 byla schválena vyhláška ministerstva financí o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, která s platností od 1. 1. 1994 **změnila jednotnou výši nájemného a diferencovala jej podle velikosti obce**. Základní nájemné se každoročně zvyšovalo, ale jeho podíl na celkových výdajích za bydlení (tj. na výdajích za nájemné, energii, vodné, stočné a komunální služby)

<sup>166</sup> Zákon č. 60/1964 Sb.

Zákon  
o vlastnictví  
bytů

Časové  
schéma  
trans-  
formace

Deregulace  
nájemného

Dílčí trans-  
formační  
opatření

Převod  
státních  
bytů  
do majetku  
obcí

Privatizace  
obecních  
bytů

se příliš nezvýšil. Důvodem bylo již zmíněné upřednostnění liberalizace cen energií, která předstihla tempo deregulace nájemného a zmenšila tak sociálně únosný prostor pro rychlejší nápravu cenových deformací v nájemném.

Vznik  
stavebního  
spoření

V únoru 1993 byl schválen **zákon o stavebním spoření se státní podporou**, který umožnil vznik stavebních spořitelů a uzavírání smluv s klienty již v tomto roce. Zákon byl v dubnu 1995 novelizován tak, aby se stavebního spoření mohly účastnit i právnické osoby, které při splnění stanovených podmínek mají nárok na zvýhodněný úvěr, ale nemají nárok na státní příspěvek ke stavebnímu spoření, na nějž mají (za určitých podmínek) nárok pouze fyzické osoby. Tato novela otevřela možnost řešení údržby bytového fondu bytovým družstvům a jiným společenstvím.

Příspěvek  
na hrubé  
nájemné

S ohledem na nezastupitelnou úlohu státu při ochraně některých skupin obyvatelstva, v souvislosti s nepříznivými sociálními dopady spojenými s vytvářením bytového trhu a zahájenou deregulací nájemného, byla zavedena nová sociální peněžní dávka – **příspěvek na hrubé nájemné** pro občany bydlící v nájemních bytech (zákon č. 319/1993 Sb., o **příspěvku na hrubé nájemné**). Příspěvek, který byl vyplácen od ledna 1994 do konce roku 1995, měl vytvořit určitou jistotu bydlení pro nájemníky z hlediska nájemného a plateb souvisejících s bydlením, ale i pro pronajímatele z hlediska příjmů z nájemného. Základní pojetí příspěvku vycházelo z toho, že jde o účelovou státní dávku s omezenou účinností, která měla příjmově slabším domácnostem ve všech nájemních bytech (obecních, státních, v domech ve vlastnictví fyzických osob a v bytech ve vlastnictví podniků) částečně kompenzovat zvýšení čistého nájemného a nárůst nákladů spojených s užíváním bytu, které nájemce nemohl svým chováním ovlivnit. Za příjmově slabší domácnosti se považovaly ty domácnosti, jejichž čistý peněžní příjem nepřesahoval životní minimum o 30 %. Doba poskytování příspěvku na hrubé nájemné byla omezená na šest měsíců (s výjimkou domácností osob starších 75 let a invalidních občanů), v dalším období musela domácnost prokázat, že nedošlo ke změně podmínek pro přiznání nároku na tento příspěvek. Na příspěvek na hrubé nájemné měl nárok občan:

- který, měl trvalý pobyt na území naší republiky,
- který, užíval na základě nájemní smlouvy pouze jeden byt,
- který, byl plátcem nájemného a tuto skutečnost prokázal,
- jehož příjem spolu s příjmy osob s ním společně posuzovaných nepřesáhl v předchozím kalendářním pololetí 1,3násobek životního minima domácnosti.

Výše příspěvku byla stanovena jako rozdíl vzniklý zvýšením mezní hrubým nájemným sjednaným na kalendářní měsíc.<sup>167</sup> O příspěvku rozhodoval a dávku vyplácel pověřený obecní úřad, v jehož obvodu se nacházel byt, ke kterému byl uplatňován nárok na příspěvek.

Z makroekonomického hlediska byly náklady na výplatu této dávky zcela minimální, náklady souvisejí s výplatou této dávky byly pravděpodobně několikanásobně vyšší, nicméně pozitivně je nutno ocenit skutečnost, že v praxi byl vytvořen nástroj, který umožňoval nízkopříjmovým rodinám poskytovat peněžní sociální dávky k částečné kompenzaci vysokých nákladů souvisejících s bydlením.

Tato přechodná dávka byla v roce 1996 nahrazena dávkou státní sociální podpory – **příspěvkem na bydlení**,<sup>168</sup> který nebral v úvahu podíl výdajů domácnosti na bydlení na jejich celkových výdajích, ale byl poskytován těm domácnostem, které měly nižší příjmy než 1,3 násobek životního minima (později 1,6). Tento příspěvek na bydlení byl s účinností od 1. 1. 2007 zásadně novelizován v souvislosti s přijetím nového zákona o nájemném a úpravě občanského zákoníku<sup>169</sup>. Je poskytován domácnostem, jejichž náklady na bydlení přesahují 30 % (35 % v hl. m. Praze) čistých měsíčních příjmů a současně 30 % (35 % v hl. m. Praze) čistých měsíčních příjmů domácnosti není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Normativní náklady na bydlení jsou stanoveny absolutními částkami v zákoně, u nájemních bytů jsou diferencovány podle velikosti (počtu členů) domácnosti a velikosti diferencovány podle velikosti (počtu členů) domácnosti a velikosti jsou diferencovány pouze podle počtu osob. Příspěvek mohou nárokovat všechny domácnosti splňující výše uvedené podmínky, bez ohledu na to, jaký typ bytu užívají (tzn. nájemní byt, družstevní či vlastní). Výše příspěvku je diferencovaná podle výše příjmů domácnosti i podle výše nákladů na bydlení.

Příspěvek  
na bydlení

V roce 1994 byl schválen nový zákon vztahující se k bytovému trhu, a to **zákon o vlastnictví bytu**<sup>170</sup> a prodeji bytu do vlastnictví občanů.

V dubnu 1995 byly přijaty novely pěti zákonů, které umožnily bankám se zvláštní licencí poskytovat **hypoteční úvěry**. K hypoté-

Zákon  
o vlastnictví  
bytu

<sup>167</sup> Jeho výše mohla činit měsíčně nejvýše 200 Kč, pokud byt užívala jedna osoba, 260 Kč, pokud byt užívaly dvě osoby, 350 Kč, pokud byt užívalo tři nebo více osob.

<sup>168</sup> Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

<sup>169</sup> Zákon o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů č. 107/2006 Sb.

<sup>170</sup> Zákon č. 72/1994 Sb.

kám pro řešení bydlení občanů byla poskytována úroková dotace (její výše se odvíjela od průměrné úrokové sazby z nově poskytnutých úvěrů, od roku 2003 je nulová). Tento nástroj bytové politiky ve schválené podobě však v tomto období reálně oslovil především domácnosti s vyššími příjmy.

Dotační  
programy

V druhé etapě transformace po roce 1995 významnější organizační a technické předpoklady pro rozvoj bydlení a uspokojování bytových potřeb občanů vytvářely na svém území též **samosprávná města a obce** a to zejména výběrem pozemků vhodných pro výstavbu, technickou přípravou území, podporováním nutné infrastruktury a tvorbou předpokladů pro racionální hospodaření a správu bytového fondu v obecním vlastnictví a také využíváním možností rozšiřovat a opravovat bytový fond prostřednictvím státních programů rozvoje bydlení. Významným posunem ve státní podpoře bydlení bylo přijetí různých typů dotačních programů podporujících vznik nového bydlení nebo údržbu a modernizaci stávajícího bytového fondu. Tyto **dotační programy** vyhlášovalo, přidělovalo a spravovalo do roku 2001 výhradně ministerstvo pro místní rozvoj, do jehož kompetenci přísluší zodpovědnost za tvorbu koncepce bytové politiky.

Pokus  
o koncepci  
bydlení

První koncepční dokument **Záměry a opatření vlády v oblasti bydlení** byl přijat vládou a poté schválen Parlamentem ČR až v roce 1997. Na jeho základě došlo k postupnému rozšíření některých nástrojů podporujících a usměrňujících oblast bydlení a obvyklých v evropských zemích. Základním nedostatkem tohoto dokumentu ale bylo **přecenění působení samoregulačních mechanismů trhu** a neprovázanost přijímaných legislativních kroků, a tím i snížení účinnosti jednotlivých opatření. Naplnění nedošly například návrhy nástrojů podporujících neziskové nájemní bydlení. Naopak nově zavedené nástroje, jako např. bezúročná státní půjčka do 200 tis. Kč a příspěvky na snížení splátek v počátečním období splácení hypotečních úvěrů, se ukázaly jako neúčinné.

Státní fond  
rozvoje  
bydlení

V roce 2001 byl Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (MMR) zřízen **Státní fond rozvoje bydlení**<sup>171</sup> (SFRB), který je samostatnou právní osobou. Jako finanční instituce zajišťuje provádění vybraných opatření v rámci státní bytové politiky. V tomto směru úzce spolupracuje s MMR a dalšími ústředními orgány státní správy. Majetek fondu je součástí majetku státu. Fond hospodaří na základě

<sup>171</sup> Zákonem č. 211/2000 Sb.

vlastního rozpočtu, který každoročně schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Rozpočet Státního fondu rozvoje bydlení je součástí veřejných rozpočtů České republiky. Úkolem fondu je vytvářet, akumulovat a rozšiřovat finanční prostředky určené na podporu investic do bydlení a používat je v souladu se zákonem na podporu především v těchto třech směrech:

- na podporu výstavby bytů, z toho především bytů nájemních,
  - na podporu oprav bytového fondu, z toho především na podporu oprav domů vystavěných panelovou technologií,
  - na podporu výstavby technické infrastruktury v obcích, tedy na zainvestování pozemků vhodných pro budoucí bytovou výstavbu.
- Fond nenahrazuje investora a sám neinvestuje. Jeho smyslem je stimulovat investory v jejich činnosti a stabilizovat investiční prostředí v oblasti bydlení. **SFRB není závislý na státním rozpočtu** a jeho režim hospodaření umožňuje předem určit objemy prostředků na konkrétní cíle. Finanční prostředky navíc přecházejí vždy do dalšího kalendářního roku a nemusí být ke konci roku vráceny do rozpočtu. Tyto skutečnosti jsou skoro důležitější než celkový objem prostředků, kterými Státní fond rozvoje bydlení disponuje.

Ke konci roku 2001 byla **aktualizována koncepce bytové politiky** tak, aby principiálně vycházela důsledně z pojetí trhu s byty jako strukturálně a prostorově diferencovaného trhu (nikoliv jako nediferencovaného takzvaného národního trhu) a aby bytovou politiku chápala jako výslednici a součást celkové hospodářské politiky státu a jejích jednotlivých segmentů. Druhým, neméně důležitým principem koncepce bytové politiky bylo **prohloubení sociálního aspektu bytové politiky**. Koncepce bytové politiky byla znovu aktualizována v roce 2005.

Výše popisovaný mechanismus **deregulace nájemného**, jehož cílem původně mělo být dosažení místně diferencované tržní rovnovážné úrovně, se na počátku nového tisíciletí zastavil. Cenové vyhlášky ministerstva financí upravující výši nájemného a plateb spojených s užíváním bytu byly opakovaně Ústavním soudem ČR prohlášeny za protiústavní. Nájemné zůstalo od července 2002 prakticky na stejné úrovni až do konce roku 2006. Původní záměr deregulace nájemného, tj. přispět k odstranění deformací na trhu s byty, se nepodařilo naplnit. Úroveň maximálního čistého regulovaného nájemného umožňovala stávajícím nájemníkům neefektivně využívat nájemní byty. Poptávka po nájemních bytech ze strany domácností, které ne-

Koncepce  
bytové  
politiky

Deregulace  
nájemného

měly možnost získat byt s regulovaným nájemným, směřovala do segmentu bytů s tržním nájemným, které se v důsledku regulace nájemného vychýlilo výrazně nad svou rovnovážnou úroveň. Tyto dvě hladiny nájemného vytvářely **nerovné podmínky v přístupu k bydlení**, mají negativní dopady zejména na mladé domácnosti, které nemají dostatek finančních prostředků pro pořízení vlastnického bydlení. Přes poměrně výrazný celkový nárůst úrovně nájemného přetrvávala na trhu s nájemním bydlením značná nerovnováha mezi nabídkou a poptávkou, která byla dána zejména nepoměrem mezi uměle udržovanou nízkou úrovní maximálního základního nájemného a vysokým volně sjednávaným nájemným v nově postavených či uvolněných bytech (včetně bytů s regulovaným nájemným, jejichž pronajímatelé mají jinou možnost bydlení a načerno je pronajímali). Jak bylo uvedeno výše, v roce 2006 byl přijat nový zákon o nájemném a úpravě občanského zákoníku, jehož prostřednictvím bylo stanoveny pětileté deregulační období, během kterého by roční nájem měly postupně dosáhnout výše 5 % průměrné tržní ceny bytu v dané lokalitě (v určitých atraktivních lokalitách méně než výše uvedených 5 %).

Shrneme-li, lze říci, že ekonomická a sociální transformace probíhající od počátku 90. let ve sféře bydlení spočívala především v přechodu od administrativně-přídělového bytového systému k aplikaci tržních principů v oblasti bydlení, v omezení přímých aktivit státu zejména v oblasti výstavby a provozu bytového fondu, decentralizaci v oblasti vlastnictví a správy bytů. Jedním z kroků v tomto směru bylo posílení významu postavení obcí v bytové oblasti, doprovázené restitučními a transformačními procesy podporujícími význam soukromého sektoru, zejména v otázce financování a vlastnictví bytového fondu.

Cíle transformace nejsou dodnes naplněny a cesta k jejich uskutečnění je dlouhodobou záležitostí, která je dosud poznamenána i závažnými nedostatky. Stručně řečeno, jedná se všeobecně o zdroje financování bydlení, zanedbanost stávajícího bytového fondu, zvláště pak jeho významného podílu tvořeného panelovými domy, nedostatečnou údržbu, modernizaci a rekonstrukci bytů a bytových domů. Nejobtížnější jsou problémy jednak v získání finančně dostupného bydlení pro nové domácnosti, jednak ve všeobecné finanční dostupnosti bydlení, která se obvykle posuzuje podle poměru mezi příjmy domácností a cenami na trhu s byty buď pořizovacími cenami, nebo

Zákon  
o nájemném

cenami, které musí nájemník zaplatit za pronájem bytu a další náklady související s bydlením.

## 17.5 Vybrané programy státní podpory bydlení v ČR<sup>172</sup>

### 17.5.1 PROGRAM PODPORY VÝSTAVBY NÁJEMNÍCH BYTŮ A TECHNICKÉ INFRASTRUKTURY

Program vznikl v roce 1995 se záměrem podpořit obce v plnění jejich povinností, tzn. napomáhat řešení naléhavých bytových problémů jejich občanů formou zvýšení nabídky relativně dostupných nájemních bytů. Původní představy vycházely z předpokladů, že při pořizovací ceně malometrážního bytu ve výši 640 tis. Kč a 50% výši státní dotace budou obce stavět byty pro mladé rodiny či starší domácnosti a současně si vytvoří nezbytnou zásobu bytů pro učitele, lékaře, policisty apod.

Nepředpokládalo se, že program by mohl být využit k podpoře podnikatelských subjektů, protože ty měly možnost stanovovat smluvní, volné nájemné v nově postavených bytech bez státní podpory. Podnikatelské subjekty byly podle tehdejších představ dostatečně stimulovány poptávkou po bytech.

Zásady programu byly rámcově zveřejňovány od počátku roku 1995 včetně hlavních podmínek ve sdělovacích prostředcích a na konzultačních dnech pořádaných ministerstvem hospodářství v rámci metodické pomoci obcím. Pro výběr žadatelů byla jmenována pracovní skupina ze zástupců ministerstva hospodářství, ministerstva financí a Svazu měst a obcí. Stanovený limit státní podpory činil maximálně 320 tis. Kč/byt pro výstavbu nájemních bytů a 50 tis./Kč na budoucí byt pro výstavbu technické infrastruktury.

V roce 1996 byl program modifikován. Podstatnou změnou byla **možnost vstupu soukromého investora do systému financování výstavby**. Podpora výstavby nájemních bytů byla pro rok 1996 rozšířena o možnost rekonstruovat pro tyto účely stávající prázdný, dlou-

Státní  
podpora  
výstavby  
nájemních  
bytů

<sup>172</sup> Vývoj a aktuální veřejné výdaje na jednotlivé typy programů jsou k dispozici na internetových stránkách Ministerstva místního rozvoje ČR ([www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)).

hodobě neobývaný zchátralý dům. Podpora výstavby technické infrastruktury byla v tomto období zacílena výhradně na prázdné, dosud nezainvestované stavební pozemky pro bytovou výstavbu všech forem, včetně soukromé.

V roce 1997 tento program pokračoval za upřesněných podmínek. Podpora výstavby nových nájemních bytů v roce 1997 zahrnovala novostavby, půdní vestavby, půdní nástavby a rekonstrukce nebytových prostor na byty a umožňovala rekonstruovat pro tyto účely stávající prázdný, minimálně 5 let neužívaný bytový prostor. Státní podpora mohla činit maximálně 50 % investičních nákladů u jednotlivých akcí. V následujícím roce se výše podpory, v porovnání s minulými lety, nezměnila, nově však v jeho rámci mohly být řešeny specifické potřeby obce, jako například ubytování romských rodin a rekonstrukce objektů po sovětské armádě v území bývalých vojenských újezdů.

Úskalím tohoto programu podpory nájemního bydlení byla skutečnost, že pro jeho realizaci nebyl přesně vymezen plošný standard dotovaných bytů, takže v některých případech byly stavěny i nadstandardní 4 až 5 pokojové byty včetně drahého vybavení. Průměrné celkové plochy bytů postavených se státní dotací se pohybovaly od 27 m<sup>2</sup> u bytů typu 1+1 až po velké byty 4+1 kolem 130 m<sup>2</sup> zejména v půdních vestavbách. Program nevymezoval ani maximální náklady na 1 m<sup>2</sup> podlahové plochy.

Vzhledem k tomu, že obce často nemají dostatek zdrojů, sdružovaly při financování výstavby finanční prostředky ze státní dotace, z rozpočtu obcí a ze soukromého sektoru, a to jak od právnických, tak od fyzických osob. Zejména menší města uváděla, že bez participace budoucích nájemníků a dodavatelských firem by se nová výstavba realizovala jen velmi obtížně. Na druhou stranu zvláště v malých obcích, ale i ve strukturálně postižených okresech docházelo k tomu, že vzhledem k situaci na místním trhu a vzhledem k příjmové úrovni obyvatelstva zůstávaly někdy nově postavené byty prázdné nebo byly obsazovány jen s obtížemi. Právě na financování těchto akcí většínou účelově participovaly stavební firmy.

Takové byty z větší části nejsou nájemní v pravém slova smyslu, protože spoluinvestory se stávala družstva vytvořená z nájemníků. Na základě smlouvy o smlouvě budoucí se budou po dvaceti letech tzv. nájemního bydlení byty převádět do vlastnictví. Vybírané nájemné ztrácí svou ekonomickou podstatu, protože se často jedná o splát-

ky úvěru. Vyskytují se i případy, kdy takto získané byty jsou dále pronajímány, neboť majitelé vlastně tyto byty nepotřebují. Z uvedeného vyplývá, že ač je zřejmé, že tato forma podpory přispívala ke zvýšení počtu nově stavěných bytů, **nebyla ale potřebným způsobem zacílena na podporu těch domácností, které pomoc státu skutečně potřebují.**

Obce vložily státní dotaci v mnoha případech do výstavby bytů, se kterými již nemohou volně disponovat. Za přímé finanční podpory občanů postavily zejména družstevní byty, nikoliv byty ve vlastnictví obcí ve smyslu zákonů o státním rozpočtu. Obce se tak staly menšinovými spoluvlastníky objektů, ve kterých budou obtížně zabezpečovat svůj rozhodující vliv. K odklonu od původního záměru přispěl jeho střet s reálnou situací na trhu s byty, kdy byl bytový fond neefektivně využíván, rostly ceny ve stavebnictví a s tím související skutečnosti, že obce neměly na výstavbu nových bytů dostatečné vlastní finanční zdroje. V této souvislosti je třeba si uvědomit i další skutečnost působící na odklon od původního záměru, totiž že disponovat s bytem je ze strany pronajímatele (obce) v současných podmínkách prakticky nemožné. Uzavřením smlouvy na dobu neurčitou ztrácí pronajímatel možnost disponovat s bytem, pokud v něm nájemce bydlí a platí nájemné. Vzhledem k zákonnému nároku na přechod nájmu pak v nájemním vztahu mohou pokračovat i osoby, které s nájemcem žily ve společné domácnosti.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem byl Program podpory výstavby nájemních bytů od roku 2003 modifikován. Hlavní změny byly tyto: obce nemohou sdružovat finanční prostředky na výstavbu se soukromými investory (fyzickými osobami), byty postavené s podporou tohoto programu mohou být alokovány pouze příjmově vymezeným skupinám domácností, nájemní charakter bydlení již není časově limitován a 80 % bytů v bytovém domě nesmí mít podlahovou plochu větší než 80 m<sup>2</sup>.

#### 17.5.2 PROGRAM PODPORY VÝSTAVBY DOMŮ S PEČOVATELSKOU SLUŽBOU

Tato forma podpory byla uplatňována již od roku 1991, a to prostřednictvím Ministerstva financí a od roku 1998 Ministerstva pro místní rozvoj. Záměrem byla podpora výstavby domů se zvláštním reži-

Podpora  
výstavby  
domů  
s pečovatelskou  
službou

Úskali  
programu  
výstavby  
bytů

Sdružování  
prostředků  
financování

Věcně  
usměrňo-  
vané  
nájemné

mem, cílovou skupinou byli důchodci a zdravotně postižení<sup>173</sup>. Tyto domy musí být využívány nejméně po dobu 20 let k bydlení osob se sníženou soběstačností, tedy těch, kteří potřebují pomoc v oblasti domácí péče nebo pomoc při zajišťování péče o domácnost. **Objekt tedy musí sloužit k sociálním účelům a nesmí být převeden na jiného vlastníka.** Od roku 2000 je program financován také z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení. Stávající systém kritérií používaný při výběru žádostí obcí o dotace je relativně objektivní, neboť zohledňuje vybavenost okresů rezidenčními zařízeními pro seniory a znesnadňuje využití intervencí.

Obce v maximální míře využívaly horní hranici poskytované investiční dotace. Důvodem byla skutečnost, že stávající výše účelové dotace nestačí podle vyjádření valné většiny příslušných orgánů veřejné správy na pokrytí investičních nákladů na výstavbu domů s pečovatelskou službou. Potřebné finanční zdroje jsou doplňovány nejčastěji z obecních a městských rozpočtů a z bankovních úvěrů. Toto sdružování prostředků je problematické především pro malé obce, které získávají dodatečné finanční zdroje jen obtížně. Podíl obce na vlastnictví domů s pečovatelskou službou je ve většině případů stoprocentní.

Úhrada za bydlení v domech s pečovatelskou službou je stanovena vyhláškou ministerstva financí (zákon č. 176/1993 Sb.) o výši věcně usměrňovaného nájemného, jehož výše nesmí přesáhnout trojnásobek regulovaného nájemného. Úhrada za bydlení v domech s pečovatelskou službou nepokývá až na výjimky, veškeré náklady spojené s provozem objektu, a tak provoz zařízení dotuje zřizovatel. Ve výši úhrady za bydlení v domech s pečovatelskou službou jsou ovšem velké místní rozdíly.

Hlavním faktorem, který zvyšuje poptávku po bydlení v domech s pečovatelskou službou, je dokázaná přímá úměra mezi vybaveností lokality příslušným zařízením a počtem neuspokojených žádostí. Čím lépe je lokalita vybavena takovými objekty, tím větší počet občanů má zájem v nich bydlet. Tímto mechanismem, posilovaným situací na místním trhu s byty a regulovanou cenou bydlení v domech s pečovatelskou službou, vzniká trvalá poptávka, kterou nelze zcela saturovat.

Stávající program podpory výstavby domů s pečovatelskou službou je pro obce žádoucí, proto evidované žádosti mnohonásobně pře-

<sup>173</sup> Jednalo se o výstavbu malometrážních bytů (do 50 m<sup>2</sup>), výše dotace činila až 750 Kč na bytovou jednotku.

vyšují objem prostředků, které jsou na tento program k dispozici. Je to dáno zejména velikostí dotace, která je v porovnání s výší dotace poskytovanou na výstavbu nájemních bytů a technické infrastruktury vyšší. Ostatně tento program deklaruje, že kromě hlavního cíle, kterým je vytvořit podmínky pro kvalitní a odpovídající bydlení občanů se sníženou soběstačností, zejména občanů v důchodovém věku, je sledován i další cíl, a to nepřímo přispět k uvolňování stávajícího bytového fondu pro mladé rodiny.

V důsledku toho jsou obce často při podávání žádosti prvotně vedeny nikoli snahou primárně zajistit důstojné bydlení pro občany, kteří se bez pomoci skutečně neobejdou, ale snahou řešit napětí na místním trhu s byty. Obce si tak prostřednictvím této dotace řeší běžný bytový problém, staví byty v domech s pečovatelskou službou s vysokou státní dotací a pronajímají je starým lidem, jejichž uvolněné byty mohou pronajímat případně i za tržní nájemné.

Do domů s pečovatelskou službou se tak často dostávají senioři, kterým by mohly být efektivněji poskytovány sociální služby v jejich vlastních bytech za podmínky, že tyto byty budou upraveny tak, aby umožňovaly sociální a zdravotní služby poskytovat. Úprava těchto bytů by byla finančně podstatně méně náročná než výstavba nové bytové jednotky v domě s pečovatelskou službou. Zásadním problémem, který zvyšuje poptávku po domech s pečovatelskou službou, je neuvěřitelně dlouho připravovaná **reforma sociálních služeb** včetně řešení způsobu jejich financování. Ta mimo jiné má přinést prioritní rozvoj těchto forem sociálních služeb, které umožní zabezpečit péči o staré a zdravotně postižené osoby v jejich vlastní domácnosti.

Z uvedených hledisek tento program není plně efektivní, neodpovídá současným zahraničním trendům v této oblasti. Na jedné straně je příliš úzce vymezený jen pro malou část především seniorů se sníženou soběstačností, na druhé straně umožňuje řešit pomocí státních dotací problémy obcí s byty obecně. Zájem o dotaci je tak diktován spíše poptávkou než skutečnou potřebou. Tato skutečnost potvrzuje nutnost přesnějšího zacílení dotací.

### 17.5.3 PROGRAMY PODPORY VŠECH TYPŮ BYDLENÍ

Poptávkově orientovaným nástrojem státní podpory bydlení jsou dlouhodobé úvěry zajištěné nemovitostmi, uplatňující se především při pořizování vlastnického bydlení fyzickými, ale i právníckými

Problema-  
tická  
efektivnost  
programu



**Výhody  
hypotečních  
úvěrů**

osobami. V ČR jsou **hypoteční úvěry** poskytovány od roku 1996. Jsou uplatňovány především při pořizování vlastnické formy bydlení fyzickými osobami, protože to jsou úvěry dlouhodobé a musí být zajištěny nemovitostí. Podpora hypotečního úvěrování sleduje zvýšení dostupnosti dlouhodobých úvěrů poskytovaných komerčními bankami soukromým stavebníkům, domácnostem a posílení nabídky dlouhodobých finančních prostředků na výstavbu domů a bytů.

Tato podpora měla do roku 2004 několik forem:

- osvobození úrokových výnosů z hypotečních zástavních listů od daně z příjmu je zaměřeno na posílení akumulace zdrojů hypotečními bankami,
- úhrada částí úroku hypotečního úvěru,
- možnost snížení základu pro výpočet daně z příjmu fyzických osob o část splacených úroků,
- státní návratný příspěvek na částečnou úhradu jistiny a úroku hypotečního úvěru umožňující využít narůstající výši splátek.

Nový zákon o dluhopisech (č. 190/2004 Sb.), který vstoupil v platnost 1. 5. 2004, definoval nově hypoteční úvěr jako úvěr, jehož splacení včetně příslušenství je zajištěno zástavním právem k nemovitosti i rozestavěné. Zastavená nemovitost se musí nacházet na území ČR, členského státu Evropské unie nebo jiného státu, tvořícího Evropský hospodářský prostor. Dříve bylo možné hypoteční úvěry poskytovat pouze na investice do nemovitostí na území ČR, na jejich výstavbu či pořízení, a zajistit jeho splacení zástavním právem k nemovitosti. Výše poskytnutého úvěru nesměla převýšit 70 % hodnoty zástavy. Nyní již tato podmínka zákonem daná není a **hypoteční úvěry jsou nyní všechny úvěry zajištěné nemovitostí**. Výhodou pro klienty je to, že tyto úvěry mají lepší parametry, než jaké mají spotřebitelské úvěry. Nové znění zákona umožnilo jednu zásadní změnu, kterou je možnost poskytování hypotečních úvěrů také na zajištění potřeb bydlení, které nebylo možno financovat klasickým hypotečním úvěrem – na koupi družstevního bytu, složení členského podílu do bytového družstva, zaplacení odstupného dosavadnímu uživateli družstevního bytu nebo zaplacení odstupného uvedeného v darovací smlouvě k nemovitosti, rekonstrukci bytu v majetku obce nebo družstva s cílem získání užívacího práva k bytu apod.

Prostředníkem pro vyplácení státní podpory je hypoteční banka, která poskytuje klientovi úvěr. Hypoteční úvěry mají relativně nižší úročení oproti klasickým úvěrům, což vyplývá z jejich nízké riziko-

vosti. Nemovitosti představují jednu z nejkvalitnějších záruk, mají poměrně stabilní hodnotu, která umožňuje poskytovat hypoteční úvěry dlouhodobě. Úroková sazba z hypotečního úvěru se řídí tržními pravidly a její výše se nedá určit dopředu. Tím se situace liší od stavebního spoření, kde je úroková sazba známá dopředu a pevná po celou dobu splácení.

Státní podpora se obecně vztahuje ke každému hypotečnímu úvěru, který je použit na **financování vzniku nové bytové jednotky**. To znamená výstavbu rodinného domku, koupi nového bytu do jednoho roku po kolaudaci nebo rekonstrukci nebytových prostorů na bytové. Podpora původně spočívala ve vyplácení rozdílu mezi splátkami úvěru při běžné úrokové sazbě a úrokové sazbě dotované a měla dvě formy: jednou byl příspěvek fyzickým osobám, které neprovádějí bytovou výstavbu v rámci své podnikatelské činnosti, a druhou byla dotace, kterou mohly získat fyzické i právnické osoby, jež prováděly bytovou výstavbu v rámci své podnikatelské činnosti. Státní příspěvek byl pro první rok poskytování v roce 1996 stanoven ve výši 4 procentních bodů, lhůta byla poté prodloužena i na rok 1997, v roce 1998 již mělo dojít ke snížení podpory na 3 procentní body, vláda však nakonec rozhodla jinak a zůstalo se u 4 %. Státní podpora měla i své **limity**, které byly dány typickými podmínkami na trhu, za kterých bylo možno postavit rodinný dům nebo byt.

Mezi další formu státní finanční podpory hypotečního úvěrování patřil od roku 1997 **státní návratný příspěvek** na částečnou úhradu jistiny a úroku hypotečního úvěru u tzv. hypotečních úvěrů s narůstající výší splátek.<sup>174</sup> Výše tohoto druhu státní podpory byla závislá na výši hypotečního úvěru, jeho úrokové sazbě a době splatnosti a dále na době jeho vyplácení a splácení. Měsíční výše státního návratného příspěvku mohla v prvním roce po uzavření smlouvy o jeho poskytnutí představovat maximálně jednu třetinu měsíční splátky hypotečního úvěru. Výše měsíčních výplat příspěvku se v dalších letech snižovala o konstantní částku tak, aby po uplynutí doby jeho vyplácení byla plně vyčerpána celá smluvní částka. Jakmile skončilo vyplácení příspěvku, příjemce musel okamžitě začít s jeho splácením. Výše splátek přitom postupně rostla tak, aby celkový příspěvek byl splacen za stejnou dobu, po jakou

<sup>174</sup> Vládní nařízení č. 149/1997 Sb.

**Státní  
podpora  
hypotek**

**Státní  
návratný  
příspěvek**

**Podmínky  
pro poskytnutí  
hypotečních  
úvěrů**

Príspevky  
osobám  
do 36 let

byl čerpán. Tato forma příspěvku však nebyla často moc využívána a byla v roce 2004 zrušena.<sup>175</sup>

Do září 2002 bylo možno čerpat státní příspěvek jen na pořízení nové bytové jednotky. Dne 1. 9. 2002 nabylo účinnosti nařízení vlády<sup>176</sup> o podmínkách poskytování příspěvků k hypotečním úvěrům osobám mladším 36 let na starší nemovitost. Výše úrokové dotace se poskytuje od 1 do 4 procentních bodů v závislosti na průměrné výši úrokových sazeb, za které se poskytly nové úvěry se státní podporou v předešlém kalendářním roce.

Výše státní podpory k úrokům z hypotečních úvěrů se obecně odvíjí od průměrné výše úrokových sazeb, za které se poskytly nové úvěry se státní podporou v předešlém kalendářním roce. Do 31. 1. 2001 byla státní podpora ve výši 4 procentních bodů, od 1. 2. 2001 do 31. 1. 2002 to byly již 2 procentní body, v následujícím roce 1 procentní bod a od 1. 2. 2003 je státní podpora<sup>177</sup> nulová.

Shrneme-li, lze konstatovat, že přínos hypotečního úvěrování nebyl z počátku od jejich novodobého zavedení příliš zřetelný. Hlavním důvodem byla nízká dostupnost hypoték pro střední příjmové skupiny obyvatelstva. V tehdejší době neustále rostly ceny stavebních prací a materiálů, a tedy i cena nemovitostí. Také vysoké úrokové sazby bránily razantnějšímu rozjezdu hypotečního úvěrování. V roce 1998 dostalo hypoteční bankovníctví nový impulz – rozšířila se možnost získání hypotečního úvěru se státní podporou také na rozestavěné byty, rodinné domky a novela zákona o daních z příjmů umožnila odpčet úroků z hypotečních úvěrů od daňového základu.

Stavební  
spoření

Dalším nástrojem podpory pořízení, modernizace a údržby bydlení bylo zavedení **stavebního spoření** v roce 1993. Stavební spoření je uzavřený systém, který vytváří finanční zdroje pro poskytování účelových úvěrů. Mezi vklady a úvěry je přímá souvislost: k poskytnutí úvěru je potřeba, aby v systému stavebního spoření bylo zapojeno více účastníků, neboť ti, kteří zatím pouze spoří, vytvářejí zdroje pro poskytování výhodných úvěrů. Pokud se spokojí pouze s výhodným spořením a nepožadují úvěr, představují tzv. **přátelské klienty**, kteří jsou nezbytní pro bezporuchové fungování tohoto systému. Státní podpora udržuje tento systém v pohybu a umožňuje poskyt-

<sup>175</sup> Vládní nařízení č. 33/2004 Sb.

<sup>176</sup> Č. 249/2002 Sb.

<sup>177</sup> Podle nařízení vlády č. 244/1995 Sb.

nout účastníkům stavebního spoření výhodné úvěry s nízkou úrokovou sazbou, která se zpravidla řadu let nemění. Stavební spoření v ČR naplnilo očekávaný efekt a stalo se významným nástrojem financování tvorby a rekonstrukce bytového fondu.

Ačkoliv se stavební spoření obecně jeví jako výhodné zhodnocení úspor, je toto ovlivňováno vývojem v oblasti bankovníctví, finančního a kapitálového trhu. V době, kdy stavební spoření v ČR začínalo, byla v mnoha směrech odlišná situace od současné. Rozdíl byl především ve výši úroků vyplacených bankami, neboť v té době se úroky z ročních a dvouletých termínovaných vkladů u bank pohybovaly v rozmezí 12 až 15 %. Za této situace průměrné úročení vkladů (státní podpora + úrok) ze stavebního spoření ve výši 12,5 až 13,5 % (v závislosti na 3% nebo 4% úrokové sazbě vkladů) bylo porovnatelné s úročením termínovaných vkladů. V průběhu roku 1996 se úroky z termínovaných vkladů pohybovaly kolem 10 %, ale úroková míra z vkladů ve stavebním spoření zůstala nezměněna. V současné době se výše úrokové míry z vkladů pohybuje ve výši okolo 2 %. Tato skutečnost činí stavební spoření z hlediska vkladatelů přitažlivé. Toto atraktivnější stavební spoření spolu s tím, že stále větší počet občanů si uvědomuje, že **řešení bytové situace je stále více podmíněno aktivním přístupem jednotlivce či rodiny**, a že tedy k řešení svých bytových potřeb musí použít především své vlastní finanční zdroje, se odrazilo v poměrně značném nárůstu uzavřených smluv o stavebním spoření.

Podpora  
stavebního  
spoření

Celý systém stavebního spoření je legislativně upraven v zákoně o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření č. 96/1993 Sb., který byl novelizován zákonem č. 83/1995 Sb. Jeho poslední novelizace nabyla účinnosti dne 1. 1. 2004. Podpora je poskytována formou ročních záloh ze státního rozpočtu. Tato záloha činila donedávna 25 % z roční naspořené částky, maximálně však z částky 18 000 Kč., tedy 4 500 Kč. Nyní se v rámci úsporných opatření veřejných financí podpora snížila na 15 % z roční naspořené částky, naopak maximální částka, ze které je možno státní podporu vypočítat, vzrostla na 20 000 Kč. Celkem je tedy možné získat maximálně 3 000 Kč. I přes toto opatření je stavební spoření co do zhodnocení úspor tou nejvýhodnější variantou na trhu.

Do 31. 12. 2003 bylo možno získat státní podporu jen na jednu smlouvu o stavebním spoření. Novela zákona umožnila od 1. 1. 2004 nárokovat státní podporu na více smluv uzavřených jednou fyzickou

Přímá  
podpora  
stavebního  
spoření

osobou. Je tedy možné označit několik smluv o stavebním spoření jako smlouvy se státní podporou. Celkem je však možné za jeden kalendářní rok získat **státní podporu maximálně ve výši 3000 Kč**<sup>178</sup>. Stát dává státní podporu i těm, jejichž úspory s bydlením nesouvisí a po šesti letech výhodného spoření jsou včetně státní podpory použity na libovolný účel. Jenže právě díky těmto klientům má stavební spořitelna dostatek zdrojů na poskytování úvěrů ze stavebního spoření těm, kteří je používají na řešení svých bytových potřeb. Rozhodne-li se účastník, že si naspořenou částku vybere před zákonem stanovenou lhůtou (ta je od 1. 1. 2004 šest let), státní podpora mu vyplacena nebude (úroky ze státní podpory se mu však ponechají).

Úrokové  
sazby

Jedním z cílů stavebního spoření je možnost čerpání úvěru. Účastník je chráněn před přehnaně vysokým úrokem z úvěru, protože **úroková sazba z úvěru nesmí převyšovat úrokovou sazbu z vkladu o více než 3 procentní body**. Pokud má klient splněné některé podmínky přidělení úvěru, jako je minimální zůstatek, ale nedosáhl požadované výše hodnotícího čísla, případně minimální délky spoření, může získat **překlenovací úvěr**. Překlenovacím úvěrem vychází stavební spořitelny vstříc těm účastníkům, kteří ještě nemají nárok na přidělení cílové částky a přitom potřebují urychleně řešit své bytové potřeby. Na rozdíl od řádného úvěru na něj není právní nárok. Úroková sazba z tohoto úvěru je pochopitelně o něco vyšší – platíme spořitelně za to, že nám umožnila překlenout čekací dobu na přidělení cílové částky<sup>179</sup>, která je minimálně 24 měsíců. Úrokovou sazbu si pak spořitelny stanovují individuálně v souladu se svými obchodními politikami. Základní podmínkou pro poskytnutí překlenovacího úvěru je mít naspořeno minimálně 40 % (většinou) z cílové částky. Spořitelny umožňují tuto částku složit na účet najednou, což zkracuje čekací dobu na přidělení úvěru. Výše úvěru může dosáhnout až výše cílové částky.

Nepřímá  
podpora  
stavebního  
spoření

**Daňové zvýhodnění úvěrů na bydlení** ze systému hypotečního úvěrování a úvěrů ze stavebního spoření (včetně překlenovacího úvěru) spočívá v možnosti snížení daňového základu pro výpočet daně z příjmu fyzických osob<sup>180</sup> o zaplacené úroky z úvěru. Od základu daně se odečte suma úroků z úvěru, které byly v průběhu zdaňovacího

<sup>178</sup> Přednostně se bude státní podpora připisovat na smlouvy dříve uzavřené až do vyčerpání maximálního nároku.

<sup>179</sup> Cílovou částku tvoří součet: uspořené částky plus úroky, státního příspěvku a úvěru.

<sup>180</sup> Zákon č. 568/1992 Sb., o daních z příjmů fyzických osob.

období zaplacený. Prostředky z úvěru však nesmí být použity na bytovou výstavbu, údržbu, změnu stavby bytového domu nebo bytu ve vlastnictví prováděnou v rámci podnikatelské a jiné samostatné výdělečné činnosti nebo pro účely pronájmu.

V této souvislosti je třeba respektovat vymezení bytových potřeb podle zákona o daních z příjmů, protože je na rozdíl od zákona o stavebním spoření vymezuje jinak. **Bytovými potřebami pro daňové účely se rozumí:**

- výstavba bytového domu, rodinného domu, bytu podle zvláštního právního předpisu nebo změna stavby (poplatník musí být vlastníkem a po nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí musí toto užívat ke svému trvalému bydlení nebo bydlení manžela, svých potomků, rodičů nebo prarodičů),
- koupě pozemku, pokud na něm bude postavena výše uvedená stavba s využitím úvěru na financování bytových potřeb, za předpokladu, že na pozemku bude tato výstavba zahájena do 4 let od okamžiku uzavření úvěrové smlouvy a koupě pozemku (poplatník musí být vlastníkem),
- koupě bytového domu, rodinného domu včetně rozestavěné stavby těchto domů nebo bytu podle zvláštního právního předpisu (poplatník musí být vlastníkem),
- splacení členského vkladu nebo vkladu právnické osobě jejím členem nebo společníkem za účelem získání práva nájmu nebo jiného užívání bytu nebo rodinného domu,
- údržba a změna stavby bytového domu, rodinného domu nebo bytu ve vlastnictví podle zvláštního právního předpisu a bytů v nájmu nebo v užívání,
- vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví manželů nebo vypořádání spoludědiců v případě, že předmětem vypořádání je úhrada podílu spojeného se získáním bytu, rodinného domu nebo bytového domu,
- úhrada za převod členských práv a povinností družstva nebo podílu na obchodní společnosti uskutečněná v souvislosti s převodem práva nájmu nebo jiného užívání bytu,
- splacení úvěru nebo půjčky použitých poplatníkem na financování všech výše uvedených bytových potřeb.

Použije-li nebo používá-li poplatník takto vymezenou bytovou potřebu nebo její část k podnikatelské nebo jiné samostatné výdělečné činnosti anebo k pronájmu, lze odečíst úroků po dobu užívá-

Možnost  
odpisu  
zaplacených  
úroků  
z úvěrů od  
daňového  
základu

ní bytové potřeby k uvedeným účelům uplatnit pouze v poměrné výši.

Účastníkem smlouvy o úvěru na financování bytových potřeb může být i více zletilých osob. Odpočet si však může uplatnit buď jen jedna z nich, anebo každá z nich, a to rovným dílem. Úhrnná částka úroků, o které se snižuje základ daně ze všech úvěrů u poplatníků v téže domácnosti, nesmí překročit 300 000 Kč ročně. Při placení úroků jen po část roku nesmí nezdanitelná částka překročit jednu dvanáctinu této maximální částky za každý měsíc placení úroků.

#### 17.5.4 PODPORA VÝSTAVBY PODPOROVANÝCH BYTŮ

Program je určen na podporu řešení domácností a osob znevýhodněných v přístupu k bydlení nejen z důvodů nízkého příjmu, ale i v důsledku zdravotního stavu, věku či jiných nepříznivých životních okolností, především skupin osob nebo znevýhodněné skupiny občanů, které mají specifické potřeby v oblasti bydlení.<sup>181</sup> Podpora má formu nevratné účelové dotace na konkrétní investiční akce, tj. na novostavbu, nástavbu, přístavbu či stavební úpravu, a je opět určena výhradně obcím či svazku obcí, přičemž obec opět nesmí sružovat finanční prostředky s jiným subjektem s výjimkou obcí.<sup>182</sup> Obci je taktéž zakázáno převádět vlastnická práva k bytům na jiné osoby. V rámci programu existují tři dílčí oddělené programy: chráněný byt, byt na půl cesty a vstupní byt.

**Chráněným bytem** se rozumí nájemní byt v domě zvláštního určení budovaný pro osoby handicapované z důvodů zdravotních či pokročilého věku, ve kterém jsou poskytovány služby sociální péče. Jedná se zejména o seniory, osoby s omezenou schopností pohybu a orientace, mentálně postižené osoby, dlouhodobě duševně nemocné osoby atd. Cílem podpory výstavby chráněného bytu je zajištění bydlení a poskytování sociálních služeb uvedeným osobám tak, aby došlo k prodloužení jejich soběstačnosti a nezávislosti. Maximální výše dotace poskytované na výstavbu chráněného bytu je 800 tis. Kč, která se snižuje v závislosti na velikosti obce podle počtu obyvatel.

Pro pomoc osobám překonávajícím nepříznivé sociální situace je určen **byt na půl cesty**. Tento byt je určen pro osoby, které se obtížně začleňují do života běžné společnosti z důvodu konfliktního způsobu

<sup>181</sup> Rozvoj města a obcí – programy a dotační tituly MMR v roce 2006

<sup>182</sup> Podmínky jsou dané Programem výstavby podporovaných bytů pro daný rok

života či rizikového prostředí, ve kterém žijí, a které nejsou schopny bez pomoci svou situaci řešit. Jedná se například o osoby, které opouštějí ústavní či jiná pobytová zařízení (dětské domovy, terapeutické komunity, psychiatrické léčebny, azylové domy, nápravná zařízení atd.) nebo žijí v nefunkční rodině apod. Cílem podpory je poskytnout těmto osobám pomoc při překonávání jejich nepříznivé sociální situace, umožnit jim resocializaci a předejít jejich sociálnímu vyloučení.

Třetím dílčím programem v rámci Programu výstavby podporovaných bytů je tzv. **vstupní byt**, který je určen osobám handicapovaným v důsledku nepříznivých životních situací. Jde o osoby, které jsou plně schopné vést samostatný život, avšak nemají přístup k bydlení ani při využití všech stávajících nástrojů sociální a bytové politiky. Jsou to například mladí lidé, kteří opouštějí ústavní výchovu a nemají rodinné zázemí, osoby, které absolvovaly resocializační program v azylovém domě či domě na půl cesty, osoby v přiznaném postavení uprchlíka atd. Na rozdíl od předchozích dvou dotací se v případě vstupního bytu jedná o systémovou dotaci poskytovanou pouze na stavební úpravy investičního charakteru do výše maximálně 250 tis. Kč.

## 17.6 Regenerace a reprodukce bytového fondu v ČR

Podle údajů sčítání lidí, bytů a domů, jako nejpřesnějšího zdroje informací o stavu bytového fondu, bylo k 1. 3. 2001 na našem území sečteno celkem 1969 tis. domů. Z tohoto počtu připadalo 82 % na domy trvale obydlené a 18 % na domy neobydlené. Proti roku 1991 se tak celkový počet domů zvýšil o 5,4 %.

### Vývoj domovního fondu v ČR v letech 1970 až 2001

Rok sčítání	Domy		
	Celkem	Trvale obydlené	Neobydlené
1970	1 765 088	1 627 663	137 425
1980	1 830 891	1 634 304	196 587
1991	1 868 541	1 597 076	271 465
2001	1 969 018	1 630 705	338 313

Pramen: SLDB 2001, ČSÚ, Praha 2002

Sčítání lidí,  
bytů  
a domů  
2001

Programy  
pod-  
porovaných  
bytů

Stáří  
domovního  
fondu

Z dále uvedených údajů je zřejmé, že přírůstek domovního fondu v posledním desetiletí je nejvyšší v posledních třiceti letech. U bytového fondu je naopak přírůstek v posledním desetiletí nejnižší od roku 1970. Je to dáno tím, že ve výstavbě posledních deseti let převažovaly především rodinné domy, tedy domy s jedním, maximálně dvěma byty, a výrazně se snížila výstavba velkých panelových domů s desítkami bytů.

Z hlediska struktury domovního fondu došlo během uplynulého šetřeného desetiletí ke zvýšení počtu trvale obydlených domů, včetně rodinných domků. Rovněž se zvýšil počet i podíl neobydlených domů, především v malých obcích. Například v obcích s méně než 200 obyvateli tvořily k 1. 3. 2001 neobydlené domy více než jednu třetinu celkového domovního fondu. V souladu s metodikou byly totiž domy i byty určeny k bydlení, ale bez trvale bydlících osob sečteny jako neobydlené. Zjištěné údaje dokládají pokračující dlouhodobý proces přeměny užívání rodinných domků na venkově převážně k rekreačním účelům. Celkový počet trvale obydlených rodinných domků se zvýšil od roku 1991 o 40,5 tisíc domků. Při sčítání v roce 2001 byl tedy přerušen trend neustálého úbytku rodinných domků, který je doložen již od roku 1961.

V desetiletí 1991 až 2001 bylo postaveno nebo zrekonstruováno přes 170 tisíc domů, z toho 154,9 tisíc rodinných domů a 11,5 tisíc bytových domů. Tyto domy tvoří zhruba desetinu obydleného domovního fondu. Naopak více než 8 % domovního fondu je ještě z 19. století a dalších téměř 8 % z období do roku 1919. Celkem tedy téměř každý šestý dům je starší osmdesáti let.

Úhrnný bytový fond představoval k 1. 3. 2001 celkem 4 366,3 tisíc bytů, z toho 87,7 % bylo bytů trvale neobydlených. Celkový přírůstek od roku 1991 podle sčítání činil 289 100 bytů (z toho přírůstek trvale obydlených bytů byl 121,9 tisíc).

#### Vývoj bytového fondu v ČR v letech 1970 až 2001

Rok sčítání	Byty			
	Celkem	Trvale obydlené	Neobydlené	
			abs.	v %
1970	3 216 631	3 088 841	127 790	4
1980	3 781 411	3 494 846	286 565	7,1
1991	4 077 193	3 705 681	371 512	9,1
2001	4 366 293	3 827 678	538 615	12,3

Pramen: SLBD 2001, ČSÚ, Praha 2002

Kvalita  
bytového  
fondu

Určité zkvalitnění bytového fondu dokládají kvalitativní ukazatele charakterizující úroveň bydlení. Na jeden trvale obydlený byt nyní v průměru připadá 2,64 osob, což je zatím nejnižší číslo od roku 1961. Také došlo ke zvýšení počtu obytných místností nad 8 m<sup>2</sup> připadajících na jeden trvale obydlený byt. Vybavenost obyvatelstva bytovým fondem měřená počtem bytů na 1000 obyvatel je v současnosti lepší než na počátku 90. let: v roce 1991 zde bylo z hlediska úhrnného bytového fondu 396 bytů na 1000 obyvatel, zatímco v roce 2001 již 424.

#### Vývoj kvalitativních ukazatelů bydlení bytového fondu ČR v letech 1961 až 2001

	1961	1970	1980	1991	2001
Průměrná obytná plocha					
- na byt	35,3	39,1	42,7	45,9	49,5
- na obytnou místnost	19,6	18,6	17,7	17,2	18,2
- na 1 osobu	10,5	12,4	14,6	16,6	18,6
Průměrný počet osob					
- na byt	3,36	3,15	2,92	2,76	2,64
- na obytnou místnost	1,86	1,5	1,21	1,04	0,98
Počet obytných místností na byt	1,8	2,1	2,41	2,66	2,72

Pramen: SI, DB 2001.

V ČR neexistuje celkový bytový deficit. Nerovnováhy na místních trzích s byty jsou především důsledkem nevhodné distribuce bytového fondu, nikoli absolutního nedostatku bytů. Rozdíly ve vybavenosti byty jsou patrné mezi jednotlivými kraji. Nejlépe vybavena bytovým fondem je Praha, zatímco na opačném konci žebříčku se nachází Zlínský kraj.

K 1. 3. 2001 bylo na území ČR sečteno 538,6 tisíc neobydlených bytů, tj. 12,3 % z úhrnného bytového fondu. Jejich celkový počet se za 10 let zvýšil o 45,4 %. To však neznamená, že je k dispozici více než půl milionu volných bytů, neboť ze zjištěného počtu byla více než jedna pětina bytů obydlena přechodně, další téměř jedna třetina bytů byla využívána k rekreačním účelům a 12,1 % (tj. 65 tisíc) bytů bylo nezpůsobilých k bydlení.<sup>183</sup>

<sup>183</sup> SLDB 2001, ČSÚ, Praha 2002

Struktura  
bytového  
fondu

Oproti vrcholu v 70. letech byla bytová výstavba stále ještě pouze třetinová. Také v mezinárodním srovnání Česká republika v intenzitě bytové výstavby za většinou západoevropských zemí stále ještě zůstává.

## 17.7 Hlavní charakteristiky bydlení v evropském kontextu

Zajištění bydlení je v ekonomicky vyspělých zemích se souvislým vývojem bydlení a bytové politiky v průměru na velmi dobré úrovni – významný vliv na konkrétní bytovou úroveň v jednotlivých státech mají demografické a socioekonomické faktory, včetně výkonnosti ekonomiky, politická orientace vlád, územně správní uspořádání a dalších faktory.

V závislosti na těchto faktorech lze bytové politiky sledovaných evropských zemí určitým způsobem, s větší či menší mírou nepřesností, zahrnout pod určité typy bytových politik, kde je klíčovým činitelem geografická poloha (bytové politiky jihoevropských států a skandinávských zemí), rozsah intervencí státu do trhu s byty (podle něhož se rozlišuje tzv. komplexní a doplňková bytová politika) a typy sociálního státu (welfare state), podle něhož existují sociálnědemokratický, korporativistický nebo spíše liberální typ.

**Rozdílné přístupy k bydlení** používané v jednotlivých zemích vykazují však určité shodné znaky, které vyplývají jednak z všeobecně akceptovaného systému sociálního zabezpečení organizovaného státem v poválečném období a jednak ze historicky vzniklé situace devastace bytového fondu, které musely čelit téměř všechny evropské země v období po druhé světové válce. Proto nejvíce shodných rysů v bytových politikách evropských zemí nalezneme právě zhruba ve dvou prvních desetiletích následujících po skončení této války, kdy bylo nezbytně nutné odstranit **poválečnou bytovou nouzi**, obnovit bytový fond a zvýšit bytový standard. Po tomto období došlo k výraznější diferenciaci v přístupu jednotlivých zemí k oblasti bydlení, protože vyspělé evropské státy již mohly více akceptovat své tradice v určitých formách bydlení, řešit problémy týkající se jen určité části populace nebo určitého dílčího trhu bydlení apod. Tato tendence byla však pod značným vlivem dalšího vývoje Evropské unie, i když bytová politika jejich členských zemí není v kompetenci

jejich společných orgánů. Proto přímý vliv Evropské unie není příliš zjevný a prosazuje se jen prostřednictvím jednotných pravidel při zadávání veřejných zakázek, v předpisech o stavebních výrobcích a zjišťování dopadů investiční činnosti na životní prostředí. **Nepřímé vlivy** jsou relativně méně zřejmé, ale obsáhlejší, protože jsou důsledkem hospodářské, finanční a fiskální politiky, racionálního rozvoje a v neposlední řadě i společně koordinované sociální politiky, především politiky zaměstnanosti.

Jak již bylo naznačeno, v těchto zemích **neexistuje plošná bytová nouze**. Pokud se projevuje nedostatek bytů, má pouze lokální charakter a je především přítomen ve velkých městech a metropolích. Nedostatek má charakter spíše nepřiměřeně cenově dostupných bytových jednotek, protože současně existuje nevyužitá nabídka domů a bytů, které se jeví cenově náročné. Zvyšování úrovně bydlení je dlouhodobě provázáno růstem cen bydlení, především v důsledku zvyšujících se cen stavebních prací a materiálů, které obvykle rostou rychleji než ceny ostatních výrobků. To vede k tomu, že **s rostoucím standardem bydlení se zvyšuje i podíl výdajů na celkových příjmech domácností**, které tyto musí vynaložit na zajištění bydlení. Z tohoto pohledu je pak zřetelně vidět, v porovnání s ostatními domácnostmi, znevýhodněnost domácností s nízkými příjmy, a to zvláště jednočlenných nebo domácností s větším počtem ekonomicky závislých osob, které musí na bydlení vynakládat vyšší podíl svých celkových příjmů než domácnosti se středními a vysokými příjmy.

Struktura bytů – bytový fond, podle vlastnických forem bydlení a uživatelského vztahu k bytům je v tradičních evropských zemích relativně velmi blízká. Ve všech zemích nalezneme tradiční vlastnický sektor, nájemní sektor, který je dále strukturován na ziskovou a neziskovou část a případně družstevní bytový sektor. Podstatné odlišnosti jsou však v podílech jednotlivých forem bydlení podle vlastnického vztahu na trhu bydlení, funkcích a v dynamice jejich vývoje. Z tohoto úhlu pohledu je **nalezení společných znaků značně problematické**, protože například mezi zeměmi, v nichž převažuje vlastnické bydlení, je možné nalézt nejen ekonomicky vyspělé země, jejichž občané si mohou dovolit bydlet ve svém rodinném domě, ale také nejméně vyspělé země s výrazným venkovským osídlením, kde je bydlení ve vlastním domě tradiční a nejpřístupnější formou bydlení. Nejzřetelnějším příkladem, kterým můžeme dokumentovat velké rozdíly ve složení trhu s byty a jeho místních strukturách, je tzv. soci-

Vliv EÚ

Vlastnická  
struktura  
a její  
zvláštnost

ální bydlení, které je v některých zemích provozováno v rámci soukromého nájemního sektoru, zatímco jinde se jedná o relativně detailně vymezenou a finančně podporovanou výstavbu bytů, které mohou k bydlení využít pouze domácnosti, které mají obvykle stanovenou maximální příjmovou hranici.

Shodné  
trendy  
vývoje

I přes výše uvedené odlišnosti a mnohé další, které zde není možné detailně zmiňovat, lze však najít ve sledovaných evropských zemích určité **tendence ve vývoji jednotlivých bytových sektorů**. Analýzy podílu vlastnického bydlení na celkovém bytovém fondu prokazují, že od počátku 50. let ve většině vyspělých zemích tento podíl stoupal především v důsledku ekonomického rozvoje, růstu životního standardu obyvatelstva a trvalou orientací bytové politiky na posílení této nejjádernější formy bydlení (která je výhodná i z hlediska státu, protože náklady na pořízení a provoz bydlení nese vlastník bytu či rodinného domu, který je současně uživatelem bytu).

Podíl vlast-  
nického  
bydlení

Dynamika zvyšování podílu vlastnického bydlení na bytovém fondu kulminovala na počátku 90. let a podle reálných odhadů již dále nelze předpokládat její významné přírůstky, protože pořízení vlastnického bydlení v současné době se stává (především v důsledku liberalizace finančních trhů a deregulace hypotečního bankovníctví, které není ochotno akceptovat vysoká rizika jako dříve) méně dostupné, k čemuž přispívá již zmíněný **všeobecný nárůst cen bydlení** a také určité nejistoty spojené s relativně vysokou, dnes již dlouhodobou mírou nezaměstnanosti v evropském integrujícím se regionu. To vše ovlivňuje současnou realitu, kdy vlastnické bydlení se nejčastěji realizuje jako vhodná saturace bytové potřeby jen pro příjmově dobře situované domácnosti, které si je mnohdy pořizují ve vyšším věku než dříve.

Situace je v soukromém nájemním sektoru víceméně dlouhodobě ovlivněna **částečnou regulací nájemného**. Snahy o samostatnou schopnost soukromého nájemního sektoru vyrovnat se s tržními principy, která se začala projevovat na počátku 90. let, se ukázala problematickou, a to mimo jiné v důsledku obecné stability nižších parametrů ekonomického rozvoje ve srovnání se situací například v 60. letech.

Problematickou etapou vývoje prochází dlouhodobě sektor netržního nájemního bydlení, který bývá označován jako **sociální bydlení**. Do této části trhu s byty bývá začleňováno i družstevní bydlení, které však nemá vzhledem k principům finanční spoluúčasti domácností vážnější úskalí. Problémy neziskového bydlení v nájemní formě

mají svůj počátek především v druhé polovině 70. let kdy, ve snaze všeobecně posílit tržní principy bydlení v reakci na důsledky vytváření rozsáhlého subvencovaného bydlení v poválečných letech došlo k velmi napjaté situaci. Nicméně důsledkem tlaku tržního prostředí a nižší vstřícnosti státu v subvencování tohoto sektoru bydlení je **podíl netržního nájemního bydlení v jednotlivých státech v podstatě stabilizován**, nebo se i dokonce snižuje. Celková přesnější charakteristika je velmi obtížná, protože podoba tohoto typu bydlení, jak již bylo řečeno, je v jednotlivých zemích velmi specifická. V každém případě lze ale trvat na skutečnosti, že perspektivní může být pouze ta část netržního sektoru bydlení, která je schopna fungovat bez rozsáhlých dotací a především je efektivně provozována.

Přes výše uvedené i nadále platí, že **bytová politika těchto států je převážně tržně orientovaná**, preferuje, tam kde to je možné, využití tržních mechanismů v řešení potřeby bydlení, i když současně usiluje o zajištění i aspektů sociálních, tzn. odstranění nebo zmírnění problémů pro domácnosti s nižšími příjmy, které vyplývají ze specifických vlastností bytu jako zboží či služby, jak bylo zmíněno úvodem. Tato převažující orientace bytové politiky je ovlivněna dalšími faktory, k nimž patří ekonomická pravidla integrovaných zemí, která neumožňují masivní subvencování této sféry, negativní minulé zkušenosti s nadměrnými státními intervencemi do oblasti bydlení a v neposlední řadě je to i relativně uspokojivá situace v bydlení, která nevyžaduje silné a nákladné zásahy jako v prvních poválečných desetiletích.

Snaha o posilování tržních principů by se neměla zásadně projevat v radikálním snížení veřejných výdajů. Dlouhodobými cíli tvůrců bytových politik těchto zemí je naopak restrukturalizace podpůrných systémů, zvýšení **účinnosti nástrojů aplikovaných v bytové politice** a zvýšení míry využití soukromých finančních zdrojů. Součástí tohoto směřování je i orientace na přesně zaměřené a efektivní bytové programy, pomocí nichž mají být podporováni ti, kdo to nejvíce potřebují. Výsledkem této bytové politiky je pak vytváření systému adresných příspěvků na bydlení, resp. příspěvků na nájemné, které se dnes uplatňují ve většině vyspělých zemí. Za situace, kdy prakticky neexistuje bytová nouze, je tak možné orientovat bytovou politiku stále více na řešení dílčích, specifických problémů, které se týkají především určitých skupin obyvatelstva nebo určitého segmentu trhu s byty, což vede ke komplexnějšímu pojetí bydlení jako jedné ze základních podmínek plnohodnotného života občana a jeho rodiny.

Sociální  
bydlení

Orientace  
bytových  
politik

Nástroje  
podpory  
bydlení

### Decentrali- zace opatření BP

Současně je problematika bydlení stále více chápána jako lokální záležitost, kterou je třeba řešit především na místní úrovni v závislosti na konkrétní situaci. Toto pojetí bytové politiky je tak spojeno s její postupnou decentralizací a s **posilováním role obcí a dalších institucí**, které působí na místní úrovni a ovlivňují místní trh s byty. Zvláštní úlohu, i když srovnatelnou významem, sehrávají v některých zemích organizace občanského sektoru – především neziskové – a regionální instituce, které se opírají o tradiční územněsprávní uspořádání, při čemž obecně platí, že postavení a role centrální vlády je zachována v koncepční činnosti a ostatní zmiňované institucionální úrovně nachází svůj prostor v realizačních aktivitách, které jsou podmíněny legislativně vymezenými právy a povinnostmi a jejich disponibilními finančními zdroji.

### SHRNUTÍ

- Bydlení patří k nejdůležitějším potřebám lidí a je jedním z charakteristických znaků stylu života a jeho standardu. Svým významem ovlivňuje sociální rozvoj lidí a přináší tak významné společenské efekty. Existuje interakce mezi bydlením a ekonomickým rozvojem, kdy bytový fond a jeho regenerace a reprodukce se významně podílí na národním bohatství společnosti.
- Nákladnost zajištění potřeby bydlení v moderních společnostech s ambicemi na sociálně spravedlivé uspořádání také způsobuje, že určitá část domácností je v zajištění bydlení závislá na aktivitách státu. Efektivní bytová politika musí vytvořit zásadní podmínky pro fungování bytového trhu, který je doplňován optimem státních podpor s takovým rozsahem, který bydlení učiní dostupným i pro nižší příjmové skupiny.
- V přístupu k bydlení a bytové politice jsou v praxi možné tři základní systémy – liberální systém, který preferuje zásluhovost, což předpokládá ze strany občanů přijetí vysoké míry odpovědnosti za zajištění bydlení, korporativní systém, který staví na myšlence solidarity a subsidiarity, a univerzalistický systém, který je založen na celospolečenské solidaritě a na zajišťování bydlení v převážné míře z veřejných zdrojů. Bytová politika v každém státě je pak nutně kombinací uvedených tří systémů bydlení.
- Za hlavní nástroje bytové politiky lze považovat programy podpory výstavby bytů určených skupinám obyvatelstva s nižšími

příjmy a individuální subvence poskytované domácnostem po zjištění jejich sociální potřeby. Dalšími nástroji jsou podpora stavebního spoření občanů prostřednictvím státního příspěvku a úroková podpora hypotečních úvěrů.

- Transformace bydlení a bytové politiky znamenala bezúplatné převedení státních bytů obcím, zrušení přidělového systému hospodaření s byty, zahájení každoroční deregulace nájemného, ustavení stavebního spoření se státní podporou, zavedení nejdříve příspěvku na hrubé nájemné, který byl nahrazen příspěvkem na bydlení, uzákonění vlastnictví a prodeje bytů obcím, ustavení hypotečních úvěrů se státním příspěvkem. Významným krokem transformace bylo vytvoření programů státní podpory bydlení, zejména programu podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury a výstavby domů s pečovatelskou službou.
- V průběhu 90. let došlo nejprve k omezení bytové výstavby, zejména k podstatnému snížení zahajovaných staveb, od poloviny 90. let začal počet zahajovaných i dokončovaných staveb bytů narůstat. Nicméně stále přetrvává nedostatek zdrojů na řádnou péči o bytový fond, především na údržbu, modernizaci a rekonstrukci.

Přes rozdílné přístupy k bydlení používané v jednotlivých zemích EU můžeme najít v bytové politice těchto zemí i shodné znaky. Je to jednak v poválečném období, kdy bylo třeba obnovit poničený bytový fond a od sedmdesátých let, kdy většina zemí usilovala o decentralizaci bytové politiky směrem k úrovni spolkových zemí, resp. regionů. Ve většině zemí EU (zvláště původní 15) neexistuje plošná bytová nouze, roste standard bydlení a zvyšuje se tak podíl výdajů na bydlení na celkových výdajích domácností. Bytová politika je převážně tržně orientovaná, podíl netržního nájemního bydlení je v podstatě stabilizován.

### KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Charakterizujte význam bydlení.
2. Vysvětlete funkce státu v bydlení.
3. Charakterizujte bytové systémy a nástroje bytové politiky.
4. Charakterizujte problematiku sociálního bydlení.
5. Vysvětlete transformace bydlení a bytové politiky.
6. Jaké jsou státní programy podpory bydlení?
7. Co znamená reprodukce bytového fondu?



- 18.1 Postavení vzdělání ve společnosti a jeho funkce
- 18.2 Vzdělávací politika, její obsah, cíle a principy
- 18.3 Hlavní rysy vzdělávací politiky ČR před rokem 1989
- 18.4 Změny ve vzdělávací politice po roce 1989, její problémy a další žádoucí orientace
  - 18.4.1 Úloha státu a ostatních subjektů ve vzdělávací politice
  - 18.4.2 Zajištění spravedlivého přístupu ke vzdělávání a kvality vzdělávacích efektů
  - 18.4.3 Financování a efektivnost ve vynakládání finančních zdrojů
- 18.5 Vzdělávací systém ČR

Významné místo, které vzdělávací politice přísluší, vyplývá z poslání, které vzdělání ve společnosti plní. Vzdělání jako fenomén je výsledkem dvou vzájemně souvisejících procesů:

Výchova

a) **Výchovy**, která je chápána jako formativní proces, v němž jsou záměrným působením utvářeny osobnostní vlastnosti jedince, jeho morální a charakterové vlastnosti a v němž si současně sám jedinec osvojuje určité způsoby a normy chování ve společnosti. Výchova je nesmírně významná pro rozvíjení a kultivaci lidských i občanských kvalit každého člověka a předurčuje všeobecně lidské a morální kvality celé populace.

Vzdělávání

b) **Vzdělávání** je procesem, v němž převažuje informativní aspekt a v němž jedinec získává a osvojuje si soustavu poznatků a dovedností i metodu jejich nabývání. Tyto poznatky mají jednak instrumentální povahu, tj. mají specifické funkční určení (např. poznatky nutné k výkonu povolání lékaře, právníka atd.), jednak kultivační povahu, tj. poznatky obohacující člověka věděním, poznáním, jeho všeobecnou kultivací.

Vzdělání

**Vzdělání** je výsledkem obou uvedených procesů. Nemá hmotnou podstatu, je jen vlastností člověka (může s ním disponovat a dále je rozvíjet), nebo charakteristikou dané populace. Vzdělání je klasi-

ckým příkladem netržního zboží. V určitých konkrétních historických podmínkách každé země je vždy rozhodující objem vzdělání (rozsah vzdělání ve vztahu k dané populaci), jeho struktura vertikální (stupně, úrovně vzdělání) i horizontální (oborové zaměření vzdělání) a pochopitelně kvalita tohoto vzdělání, jeho obsah.

Se vzdělávací politikou souvisí ještě další fenomén, a to **kvalifikace**. Můžeme ji všeobecně chápat jako schopnost vykonávat určitou práci, resp. souhrn schopností, které jsou v určité době pro výkon určitých povolání vyžadovány. Kvalifikace je určována výrobně-technickými a ekonomicko-organizačními podmínkami a také komplexem společenských a sociálních činitelů. Jde o kategorii spojenou s fungováním pracovních sil na trhu práce. Je nutně kategorií relativní. V praxi jde vždy o konkrétní kvalifikace, neboť konkrétní pracovní místo klade určité specifické nároky na schopnosti a předpoklady jeho výkonu. Relativnost kvalifikace plyne i z toho, že nároky na kvalifikaci se v čase mění. Mezi základní prvky kvalifikace (fyzická, smyslová a duševní způsobilost, praktické zkušenosti) patří i teoretické vědomosti všeobecného a odborného charakteru získané vzděláním, jimž v rámci kvalifikace v současné době přísluší stále větší a nezastupitelné místo.

Rozdíly mezi uvedenými pojmy chápeme více intuitivně než normativně, nicméně pro vzdělávací politiku má jejich rozlišení důležitý význam: **Kvalifikace** (či **odborná kompetence**) se váže k výkonu **profese, je spíše ekonomickou kategorií a vedle určitého vzdělání je tvořena i mimovzdělanostními prvky (např. délka praxe, zručnost, schopnosti řídit aj.)**. Vzdělání je oproti kvalifikaci širším pojmem a daleko přesahuje potřeby trhu práce. Je i sociálně-kulturní hodnotou samo o sobě. Proto také nelze rozvoj vzdělanosti podřizovat výlučně jen trhu práce a vzdělávací politiku zaměřovat za politiku sloužící jen přípravě kvalifikovaných pracovníků.

Kvalifikace

Vzdělání a kvalifikace nejsou totožné

## 18.1 Postavení vzdělání ve společnosti a jeho funkce

Význam vzdělání pro zdravý hospodářský život a prosperitu a pro kulturní rozvoj každé civilizované země byl a je značný a nadále bude soustavně sílit. Vzděláním člověk získává schopnosti k výkonu profese, dispozice pro další vzdělávání, sebevzdělávání a absorbová-

Význam  
vzdělání

ni nových vědeckých a odborných poznatků. Pohotověji mu umožňují získat i praktické zkušenosti a efektivně je využívat. Vzdelání vytváří předpoklady pro vyšší adaptabilitu pracovníků, a zvyšuje tím jejich mobilitu. Svými účinky se projevuje nejen v oblasti ekonomické, ale je i významným nástrojem utváření sociální struktury společnosti. Významně ovlivňuje hodnotové orientace lidí, politicko-morální profil jednotlivců a celé společnosti, stále více se stává hodnotou pro společnost a pro každého jejího člena. Poskytuje celkovou životní orientaci, jejíž součástí je schopnost vyrovnávat se s budoucími změnami, zejména s těmi, které přináší vědecko-technický pokrok a jeho zvládnání i rozvoj demokracie a diverzity moderního světa. **Vzdelání není jenom jakýmsi zdrojem inovací a změn v kvalitě pracovní síly, ale má zásadní význam i pro rozvoj lidské osobnosti a kvality života.** Udržuje kontinuitu lidského poznání. Umožňuje člověku samostatně a tvořivě myslet, rozhodovat se a ovládat stále nové situace v pracovním i osobním životě. **Vzdelání je významnou strategickou komponentou, bez níž se neobejde žádný zdravý hospodářský život a všeobecně kulturní rozvoj žádné civilizované země.**<sup>184</sup> Dnes se stává nepochybně jedním ze spolehlivých indikátorů ekonomické a celkové kulturní vyspělosti každé země a současně je i určitým symptomem jeho aspirací a orientací pro budoucnost.<sup>185</sup>

Preventivní  
funkce  
vzdělání

V literatuře je možné se setkat s různým vymezováním funkcí vzdělání. Často se např. hovoří o funkci preventivní a nápravné. **Preventivní funkce** se spojuje s významem vzdělání pro profesní uplatnění a výkon dalších společenských rolí. Rozumí se jí prakticky to, že vzdělání je jakýmsi „nástrojem“ toho, aby člověk získal zaměstnání a mohl si zajišťovat svoji životní existenci a aby také byl schopen plnit své další role, zejména v rodině, obci, zájmových spolcích atd., aby mohl zajišťovat osobnostní rozvoj sebe sama. Preventivní funkce

<sup>184</sup> F. Jánossi v knize „Na konci hospodářských zázraků“ dospěl k závěru, že rychlý návrat Německa, Japonska, ale i Itálie po 2. světové válce na rychlou rozvojovou dráhu byl možný pod podmínkou existence vysoce kvalifikované pracovní síly. Rada odborníků soudí, že ČR se po roce 1989 dostala do obdobného postavení a že vzdělanost občanů usnadnila společenskou transformaci.

<sup>185</sup> Často se uvádí, že na počátku tohoto století se měřilo bohatstvím a vyspělostí země např. podle množství vyrobených výrobků nebo spotřebovaných základních surovin na hlavu obyvatele a že ke konci století bude tímto kritériem množství vyprodukovaných a účelně využitých informací podmíněných rozvojem vzdělání, což se již zejména u vyspělých zemí začíná jednoznačně projevovat.

vzdělání je chápána v širokém slova smyslu jako prevence celospolečenská, zaměřená na všestrannou kultivaci jedince a jeho integraci do společnosti. V případě **nápravné funkce** je vzdělání nahlíženo jako určitý korektiv („lék“) již existujících problémů. Jeho potřeba je pocíťována ex post, až když problémy nastanou (např. důraz na ekologické vzdělání až v situaci ekologického ohrožení).

Z jiných úhlů pohledu se často hovoří např. o **socializační funkci**. Rozumí se jí vliv vzdělání na formování člověka jako společenské bytosti, tj. jako pracovní síly i lidské osobnosti. Často se také hovoří o funkci **kvalifikační, profesionalizační, produktivní či ekonomické**. Těmito pojmy se v podstatě rozumí vliv vzdělání na formování předpokladů pro výkon povolání a růst produktivity práce a na tvorbu hodnot v ekonomickém slova smyslu. Časté je rozlišování funkcí **ekonomických a sociálně-kulturních**, jehož se i my v dalším výkladu přidržíme.<sup>186</sup>

**Ekonomická funkce** je spojena s teorií o znalostech jako výrobním faktoru. V podstatě spočívá v tom, že **vzdělání není jenom efektem ekonomického růstu, ale současně je i významným výrobním faktorem. Tuto instrumentální funkci plní vzdělání především prostřednictvím znalostí, kvalifikace.** Hospodářský rozmach a prosperita dnes ve stále větší míře závisejí právě na znalostech aplikovaných v ekonomice. Na tom je založena **teorie endogenního růstu**. Zdůrazňuje kreativitu a invenci lidského faktoru a jejich komerční využití, v jehož důsledku dochází k odpoutání ekonomického růstu od tradičních růstových faktorů (zejména přírodních zdrojů a množství práce). Oprávněnost této teorie naznačuje skutečnost, že odvětví dnes dominující vyspělým ekonomikám jsou založena na znalostech. Závislost ekonomického růstu na kvalitě pracovních sil je dána tím, že práce se stává stále složitější a její obsah proměnlivější. Schopnost vykonávat takovou práci je ve stále větší míře podmíněna znalostmi získanými prostřednictvím vzdělávání. **Vzdělání jako předpoklad výkonu složité práce a adaptace na ni se v ekonomice projevuje tím, že umožňuje vyšší růst produktivity práce a vyšší tvorbu hodnot. S postupujícím rozvojem vědy a techniky a s rů-**

<sup>186</sup> Rozlišování funkcí závisí na tom, které efekty jsou jednotlivými autory zdůrazňovány a jak jsou funkce systematizovány. Důležité je uvědomit si, že jednotlivé funkce jsou teoretickou abstrakcí, že v reálném životě spolu těsně souvisejí, vzájemně se doplňují a jsou k sobě navzájem komplementární.

Nápravná  
funkce  
vzdělání

Ekonomická  
funkce  
vzdělání

tem složitosti práce vzájemná závislost ekonomického růstu a kvality pracovních sil narůstá. Vzdělání se tak stává stále významnější strategickou komponentou, neboť na něm závisí ekonomická výkonnost i konkurenceschopnost každé země.

Ekonomická funkce vzdělání se projevuje především v tom, že vzdělání zprostředkovává přístup ke znalostem a dovednostem, které utvářejí pracovní-profesní schopnosti výkonu složité práce. Tyto pracovní-profesní schopnosti, které jsou v přímé spojitosti s produktivním významem vzdělání, jsou však ovlivňovány vzděláním z daleko širšího hlediska, než se často chápe (tj. pouze jako soubor znalostí využitelných na daném pracovním místě). Vzdělání ovlivňuje pracovní schopnosti a předpoklady šířeji. I tím, resp. dnes především tím, že významně působí na postoj k práci, schopnost tvůrčí práce, invenci, schopnost neustále se učit, adaptovat se a adekvátně reagovat na nové neočekávané situace. Prostřednictvím těchto skutečností také **vzdělání postupně mění vztah člověka k práci**, kdy práce není chápána jen ve významu základního prostředku sloužícího k uspokojování jiných potřeb, ale roste její význam jako sféry seberealizace člověka, která sama o sobě uspokojuje řadu jeho potřeb.

**Sociálně-kulturní funkci** vzdělání lze charakterizovat jako složitou a velmi pestrou škálu vztahů a vazeb mezi rozvojem vzdělání a řadou „mimoekonomických“ oblastí života společnosti.<sup>187</sup> **Vzdělání svými účinky ovlivňuje lidskou osobnost jako fenomén. Má význam pro univerzální lidské hodnoty**, jako je např. snášenlivost, tolerance, spolupráce, úcta k druhým atd. Má vliv na rodinný život, jeho stabilitu, výchovu dětí a kvalitu nové populace, ovlivňuje společenskou i politickou iniciativu, postoje apod. Podílí se na formování celkového duchovního obzoru lidí, morálky a kulturně-společenské kvality jednotlivců a morálního klimatu společnosti. Jde o momenty sice samozřejmé, které je nicméně nutné stále zdůrazňovat. Mezi nimi např. i to, že vzdělání:

- je i významným činitelem, který formuje vztah lidí ke spotřebě, spoluvytváří diferenciaci v příjmech i v životní úrovni obyvatel.

<sup>187</sup> Sociálně-kulturní funkce jsou často spojovány s tzv. „mimoekonomickými účinky vzdělání“. Tento pojem však dostatečně nevysvětluje podstatu věci. Vliv těchto účinků může mít a často také má i ekonomický dopad. Neprojevuje se však ve výsledném efektu přímo, ale je zpravidla více či méně složitě zprostředkován.

stava, působí na použití důchodů, má vliv na charakter a strukturu hmotné spotřeby i služeb,

- má diferencující vliv na způsob trávení volného času, je těsně spojeno s preferencí rozvojových činností, jako jsou zejména sebevzdělání a aktivní přístup ke kultuře, sportu apod.,

- uplatňuje svůj vliv nejen na hodnoty současného člověka, ale i na hodnoty „budoucnosti“. Do značné míry předurčuje hierarchii hodnot jednotlivce i společnosti jako celku – vzdělání má zvláštní význam pro rozvoj vědy. Významný ve vztahu vzdělání a vědy je zejména dynamismus, charakter a úroveň vědeckého poznání a způsob, jakým na něj reaguje vzdělání, resp. jak se do uvedených procesů včleňuje, jak jim napomáhá, jak je urychluje (např. řešením přístupu ke vzdělávání, způsobem vyhledávání a „pěstování“ talentů, podporou vědecké přípravy aj.).

Význam ekonomických i sociálně-kulturních souvislostí vzdělání stále narůstá. Ryze ekonomické zřetele, jakkoli jsou významné a důležité, nejsou samy o sobě postačující. Zakrývají hlubší, společenské a lidské souvislosti vzdělání, jeho význam pro duchovní hodnoty a mravní řád, které jsou základem společenského soužití. Proto **vzdělání jako takové, všemi svými účinky, se stává rozhodující strategickou podmínkou rozvoje každé společnosti (v ČR i významným strategickým momentem konverze společnosti), a to nejen ve smyslu ekonomickém, vědecko-technickém, ale i ve smyslu duchovním a mravním**. Ve svém celku významně přispívá k prospěchu jednotlivce i k možnostem a schopnostem společnosti naplňovat její cíle.

Přestože měřitelnost funkčních efektů vzdělání je značně obtížná, znalosti kvantifikovat prakticky nelze, dospěla řada autorů<sup>188</sup> různými nepřímými metodickými postupy k závěru, že investice do vzdělání jsou značně perspektivní a že jejich návratnost je vysoká, a to za předpokladu, že:

- tyto investice jsou orientovány na adekvátní vzdělání a ve vztahu k současným a zejména budoucím podmínkám jsou v dané společnosti dostatečné,
- vzdělávací proces je racionálně řízen a prostředky na vzdělávání jsou vynakládány efektivně,

<sup>188</sup> Např. E. F. Denison, G. Becker, M. Blang, G. Psachoropoulos aj.

Sociálně  
kulturní  
funkce

Vzdělání má  
strategický  
význam pro  
rozvoj  
společnosti

Efektivnost  
investice do  
vzdělání

- tyto investice jsou produktivně využity. Platí, že kvantitativní aspekt není zdaleka tak významný jako „produktivita vzdělání“, tedy jeho kvalitativní důsledek.

Vzdělání musí mít určitý kvantitativní rozměr i určitou relevantní náplň. Tím se dostáváme k tématu vzdělávací politiky.

## 18.2 Vzdělávací politika, její obsah, cíle a principy

Vymezení vzdělávací politiky

Vzdělávací politikou, obecně řečeno, rozumíme souhrn konkrétních činností a opatření, kterými zejména stát, ale i další subjekty usilují o optimální naplnění rolí, které vyplývají z postavení vzdělání ve společnosti. Vzdělávací politikou máme na mysli zejména zásadní legislativní opatření týkající se vzdělávacího systému společnosti, principů jeho fungování a metod praktického řízení, které se projevují v řadě skutečností, zejména pak:

- v rozhodování o vzdělávacích institucích, v jejich artikulaci, organizaci, ve způsobech práce atp.,
- v přístupu ke vzdělávání (zajištění rovných šancí),
- v obsahu a cílech vzdělávání,
- ve způsobech financování.

Cíle vzdělávací politiky

**Cílem vzdělávací politiky je zabezpečit rozvoj poznávací a duchovní kapacity populace, jejího poznatkového a dovednostního fondu a zabezpečit i rozvíjet morálně hodnotové orientace lidí.** Tento cíl musí vzdělávací politika zabezpečovat nejen aktuálně, ale současně i z hlediska velice dlouhého časového horizontu (vzdělancem i odborníkem musí člověk zůstat během celého života). Musí proto zabezpečovat nejen určitou kvantitativní dimenzi, tj. rozsah a strukturu vzdělání, ale i určitou jeho relevantní náplň, obsah, kvalitu (poskytující zejména záruky jeho „použitelnosti“ v čase).

V soudobé vývojové etapě stojí nejen naše, ale prakticky vzdělávací politiky ve všech vyspělých zemích před náročným cílem: **zabezpečit, aby vzdělávací systémy vyhovovaly požadavkům společnosti založené na znalostech.** To znamená, že jejich prvotní sociální povinností musí být poskytovat jedincům nástroje k tomu, aby se stali a po celý život také zůstali vzdělanými osobnostmi, aby měli

předpoklady k práci i výkonu dalších mimopracovních rolí. Všeobecně převažuje mínění, že takové vzdělávací soustavy dnes neexistují, ale že známe jejich hlavní specifické znaky:

- Vzdělávací instituce musí poskytovat všeobecnou gramotnost a musí být otevřeny jak již vzdělaným jedincům, tak i těm, kteří z různých důvodů neměli k vyšším stupňům vzdělání přístup,
- Musí se orientovat na vzdělávání jak ve smyslu získávání znalostí, tak i ve smyslu získávání dovedností,
- Žáky a studenty každého věku musí motivovat k učení a musí v nich umět probouzet vůli k soustavnému vzdělávání,
- Vzdělávání také nemůže být monopolizováno školami, ale musí pronikat celou společností. Proto ani vzdělávací soustava nemůže být ztotožňována jen se školskou soustavou, ale musí ji spoluvytvářet i další instituce všech typů, které se dnes stávají i vyučujícími institucemi: zaměstnavatelské, zájmové organizace, masmédiá, rodina, různé neformální skupiny atd.

Rozhodující (nikoli však monopolní) role ve vzdělávací politice připadá státu. **Vzdělání lze totiž označit za klasický příklad netržního zboží, jehož vlastnosti a efekty, tzv. kladné externality (tj. společenské užítky a prospěch, který plyne ze vzdělaného jedince společnosti) ho předurčují k tomu, aby bylo převážně zabezpečováno ze státních zdrojů.** Vzdělání má pochopitelně i individuální užítky pro jedince. Tato okolnost např. zakládá opodstatněnost finanční spoluúčasti jedince na krytí nákladů na vzdělání, ale nikterak neovlivňuje skutečnost, že **stát je ve vzdělávací politice velice významným subjektem.** Vzdělávací politika musí také působit jak na instituce školské (školskou soustavu), tak i na instituce mimoškolské (např. podnikové vzdělávání, výchova v rodině, masmédiá).

Vzdělávací politika je orientována k rozvoji jedince a její zařazení do sociální politiky je mimo jakoukoli pochybnost. Vzdělání je prvkem sociálního rozvoje, spoludeterminuje sociální strukturu společnosti, dotýká se bezprostředně životních podmínek lidí apod. Kromě toho lze vysledovat i řadu styčných ploch mezi oběma politikami i v případě, chápeme-li sociální politiku v úzkém slova smyslu. Sem patří např. zvládání často opakovaných přechodů ze školské soustavy do sféry práce, kvalifikační rizika při přerušení zaměstnání apod. V těchto případech může vzdělávací politika např. v kooperaci s politikou zaměstnanosti a na základě prognóz vývoje trhu práce,

Nároky na vzdělávací soustavu

Role státu ve vzdělávací politice

Vztah vzdělávací politiky a sociální politiky

kvalifikačních a profesních struktur atd. zmíněná rizika minimalizovat.

Od vzdělávací politiky se zároveň očekává, že vyřeší řadu často dosti protichůdných problémů (jako je např. gramotnost, ekonomická prosperita a efektivnost, ale i krize rodiny, zmírnění chudoby a nezaměstnanosti, etnických sporů a konfliktů, narkomanie atd.). Souhrnně řečeno, očekává se od ní, že každé společnosti pomůže překonat její současné problémy a zvládnout ty, které před ní staví budoucnost. Skutečnost prokazuje, že tato očekávání nejsou zcela lichá. Vzdělávací politika připravuje jedince i společnost k řešení ekonomických, sociálních, politických, etnických aj. problémů.

Vzdělávací politika nemůže stát vně zcela konkrétních ekonomických, sociálních aj. podmínek a faktorů vývoje společnosti. Je také hluboce zakotvena v národní a historické tradici země a nemůže stát ani mimo nadnárodní kontext, tj. mimo vývojové trendy, jimiž jsou či budou poznamenávány vzdělávací systémy vyspělých zemí.

Pro každou vzdělávací politiku jsou důležité základní principy (myšlenkové koncepty), z nichž vychází. Obvykle jsou většinou současných moderních vzdělávacích politik za takové principy považovány tyto:

#### a) Princip celoživotního vzdělávání

V soudobé společnosti poptávka po vzdělání neobyčejně roste a je stále rozmanitější a proměnlivější. To je dáno jednak potřebami pracovní-profesního uplatnění, širokou a rozmanitou poptávkou po vzdělávacích aktivitách z hlediska obsahu, úrovně, délky, forem apod. v rámci školské soustavy i mimo ni. Cílem je obnova, rozšíření a zdokonalení odborných kompetencí či profesní přeorientace. Jednak je dána potřebami osobnostního rozvoje a rozvíjením sociálních vztahů a souvisí zejména s poptávkou po vzdělání motivovanou rozvojem individuálních schopností a osobní seberealizací. Oba vlivy způsobují, že potřeby vzdělávání se neobyčejně odlišují, že vzdělání se dotýká nejen mnohem širšího, ale i mnohem rozmanitějšího okruhu lidí (z hlediska věku, pohlaví, zájmů, vzdělávacích aspirací apod.) a že se stále častějšími stávají návraty dospělých ke vzdělávacím aktivitám. Vlivem vědecko-technického pokroku je teoretická i praktická příprava na výkon určité profese velmi rychle překonávána velkým množstvím nově požadovaných znalostí, které předpokládají vyšší nebo jiný stupeň vědomostí, dovedností, případně jiných

Podstata  
principu  
celo-  
životního  
vzdělávání

schopností apod.<sup>189</sup> Časté jsou změny povolání a náplně původních povolání jsou nahrazovány jiným obsahem, některá povolání zcela zanikají nebo se sdružují atp. Trvalý charakter růstu požadovaných znalostí a stále zrychlování těchto požadavků a na druhé straně jejich rychlé zastarávání vyžaduje, aby tyto skutečnosti byly vzdělávací politikou reflektovány.

Jednou ze schůdných cest, jak dynamismus poznání zvládnout, je mimo jiné permanentní vzdělávání. Současné pojetí konceptu celoživotního vzdělávání se liší od jeho původního vymezení. Vznik tohoto konceptu spadá do 70. let 20. století. Pojmem celoživotní vzdělávání se tehdy rozumělo zpřístupnění vzdělávacích kurzů pořádaných školskými institucemi dospělým. Změnu v pojetí tohoto konceptu přináší 90. léta minulého století. Doba rychlého technického pokroku, která s sebou přináší mnoho nových objevů, tak vede k potřebě získávat nové kvalifikace, neustále obnovovat znalosti a dovednosti, které v současné době nepřetržitých změn rychle ztrácejí svoji aktuálnost. Představa, že ukončení školního vzdělávání zároveň znamená konec učení a znalosti získané během studia ve škole postačí jedinci po většinu života, už dávno neplatí. Stále se stupňující požadavky kladené na znalosti a dovednosti jedince naopak vyžadují jejich další zvyšování. Člověk se tak musí neustále vzdělávat.

Současný koncept celoživotního učení tedy znamená proces nepřetržitého vzdělávání po celý lidský život. Zahnuje všechny vzdělávací aktivity, které vedou ke zlepšování a zdokonalování znalostí, dovedností, zvyšování kvalifikace a osvojování nejnovějších poznatků po dobu celého života. Jak bylo zmíněno výše, dříve se celoživotním učením rozumělo vzdělávání dospělých a i dnes se tento pojem často zmiňuje v této souvislosti, což vede k mylné interpretaci pojmu celoživotního vzdělávání. Vzdělávání dospělých je ale pouze jednou z důležitých součástí procesu celoživotního učení a nastupuje až po ukončení školního vzdělávání. Vzdělávání dospělých se běžně označuje pojmem další vzdělávání, a představuje tedy osvojování nových a zdokonalování stávajících dovedností a znalostí během dospělého

Celoživotní  
učení

<sup>189</sup> Zastarávání poznatků a vědomostí je v současné době poměrně značné a stále se prohlubuje. Často se uvádí, že např. k zastarání vědomostí inženýrů z roku 1940 došlo zhruba za 12 let, ale u inženýrů absolvujících v roce 1960 to bylo již 8 až 10 let a v současné době zhruba 5 let. Pro některé profese či odvětví (např. kosmický průmysl) je tato doba ještě kratší.

života. Celoživotní učení je ale mnohem širší pojem, a nelze ho proto takto zaměřovat.

Proces celoživotního učení začíná už v předškolních letech dítěte a velký význam pro jeho úspěšné nastartování má povinné školní vzdělávání. Právě během povinné školní docházky by žáci měli získat základní dovednosti a vzdělávací návyky nezbytné pro další vzdělávání. V této etapě života by se měli především „naučit se učit“ a měli by si vytvořit kladný vztah k učení. Tento požadavek tak vyžaduje odklon od důrazu kladeného na získávání co největšího množství encyklopedických znalostí, které žáci v konečném důsledku nemějí použít a zaměření pozornosti na to, aby se žáci naučili s informacemi pracovat a využívat je v běžném životě. Pokud žáci budou schopni své znalosti uplatnit i mimo školní lavice a poznají, že to, čemu se ve škole učí, je pro ně užitečné, budou se rádi učit novým poznatkům. Budou pocítovat potřebu najít další informace a osvojit si nové a nové vědomosti. Právě touha po dalším učení se novým věcem je „motorem“ celoživotního učení. Pro úspěšnou realizaci konceptu celoživotního učení je důležitá především motivace člověka dále se vzdělávat. Jen motivovaný člověk se bude ochoten učit novým věcem, bude ochoten věnovat svůj volný čas a mnohdy i nemalé finanční prostředky na rozšíření svých znalostí. Pokud se ale už během povinné školní docházky vytvoří u dítěte odpor k učení, bude jeho neochota k učení přetrvávat i v pozdějším věku. Nelze pak očekávat, že člověk s takovým negativním vztahem k učení by dobrovolně z vlastní vůle pokračoval ve svém sebevzdělávání i po opuštění školních lavic.

Na základní vzdělávání navazuje vzdělávání na střední a vysoké škole. Veškeré vzdělávání, které probíhá před prvním zaměstnáním, je možné označit jako **počáteční vzdělávání**. Na něj pak navazuje **další vzdělávání**, vzdělávání po prvním vstupu na trh práce. Absolvováním školy tak vzdělávací proces nekončí, ale naopak začíná jeho další část. Počáteční vzdělávání plynule přechází v další vzdělávání a běh celoživotního učení pokračuje.

**Formy učení** Samotné vzdělávání probíhá v různých formách. Obvykle se vymezují tři **základní formy učení**:

1. **Formální učení**, které probíhá ve školách a vede k získání osvědčení o dosažené kvalifikaci.
2. **Neformální učení**, jímž se rozumí vzdělávání mimo formální vzdělávací systém. Vzdělávání probíhá např. na pracovišti v kur-

zech organizovaných zaměstnavatelem pro jeho zaměstnance, v kurzech pořádaných specializovanými agenturami.

3. **Informální učení** je výsledkem každodenní aktivity jedince související s jeho prací, rodinou či trávením volného času. Informální učení není úmyslné učení, nemá stanovenou předmět ani čas výuky. Jako příklad informálního učení lze uvést situaci, kdy rodiče, pomáhající svým dětem s přípravou do školy, se seznamují s novými poznatky. Také čtení denního tisku, sledování médií či získávání informací z internetu je dalším příkladem informálního učení. Lidé si tak přirozeně rozšiřují své znalosti, aniž si to mnozí z nich uvědomují.

Celoživotní učení zahrnuje všechny aktivity učení a poznávání v průběhu celého života, které tedy probíhá nejen ve formalizovaném vzdělávacím systému, ale i doma, na pracovišti, v obci i ve společnosti.

Jak již bylo výše zmíněno, základy celoživotního učení leží v počátečním vzdělávání. Zde by se měla utvářet touha prohlubovat stávající znalosti získané studiem ve škole o nejnovější poznatky i po ukončení školního vzdělávání, touha učit se zcela novým věcem, které sebou přináší vývoj vědy a výzkumu. Pouze jedinec ochotný se stále vzdělávat, tak může zůstat vzdělaným člověkem po celý svůj život. Samozřejmě, že za jediný motivační prvek k celoživotnímu zvyšování znalostí a dovedností jedincem nelze považovat pouze touhu po znalostech. Existuje celá řada faktorů, které ovlivňují člověka v tom, zda se i nadále bude vzdělávat po absolvování školy.

- I ze předpokládat, že lidé budou ochotni obětovat svůj volný čas a finanční prostředky na další vzdělávání tehdy, jestliže bude jejich úsilí dostatečně společensky uznáno. Motivaci k dalšímu dobrovolnému vzdělávání tak bezesporu podpoří možnost vyššího výdělku spojeného se zvýšením kvalifikace či rozšířením dovedností, šance získání nového či lepšího zaměstnání.
- Další faktor ovlivňující rozhodnutí lidí vzdělávat se i v době, kdy už pracují a mají řadu dalších povinností, představuje **nabídka vzdělávacích aktivit** v jejich okolí. Nabídka vzdělávacích kurzů by měla být rozmanitá a reagovat na potřeby potenciálních zájemců. Obsahy kurzů by měly být v souladu s požadavky klientů. Při výběru z nabídky hraje důležitou roli místní a časová dostupnost kurzů. Lidé, kteří celý den pracují, nebudou zřejmě ochotni dojíždět do vzdálenějších míst za vzděláváním. I časový rozvrh kurzů je třeba sestavit s ohledem na to, že většina klientů je pracujících a zvolit takový čas výuky, který by jim mohl nejvíce vyhovovat.

Odklon od encyklopedických znalostí a důraz na práci s informacemi

Počáteční a další vzdělávání

Motivace k učení

- Vliv na rozhodnutí zájemců o studium daného kurzu má bezpochyby **finanční stránka**. Nepřiměřeně vysoké náklady spojené se studiem mohou řadu zájemců o studium odradit. Naopak příspěvek poskytovaný zaměstnavatelem na vzdělávání jeho zaměstnanců může vést k vyššímu zájmu o nabízené kurzy.
- Požadavky na další zvyšování znalostí klade i současný **vývoj na trhu práce**. U řady odborných profesí je předpokladem jejich výkonu neustálé vzdělávání (např. lékaři). Dnešní vývoj na trhu práce také nutí mnoho lidí měnit jejich původní kvalifikaci a začít i v pokročilém věku znovu studovat.
- Zájem dobrovolně si prohlubovat dosažené vzdělání ovlivňuje i to, jaký význam jedinec samotnému vzdělání přikládá. **Postoj člověka ke vzdělání** je do značné míry ovlivněn sociálním prostředím, ve kterém vyrůstá. Jestliže je dítě vychováno v podnětném prostředí, kde se seznamuje už v období před vstupem do školy se spoustou zajímavostí, a je tak vedeno, zejména svými rodiči, zajímat se o věci kolem sebe, lze očekávat, že i v budoucnu bude mít zájem na rozšiřování svých znalostí. Naopak jedince pocházejícího z prostředí, kde vzdělání nebylo považováno za jeden z hlavních předpokladů pro úspěšný a spokojený život, bude obtížnější přesvědčit o potřebnosti vzdělávat se, natož pak nutnosti učit se po celý život.

Má-li se celoživotní učení stát součástí života každého občana, je nezbytné dosáhnout toho, aby možnost vzdělávat se byla dostupná všem občanům bez rozdílu věku, národnosti či společenského postavení. Každý jednotlivec by měl mít šanci zvolit si takovou vzdělávací cestu, která by co nejlépe vyhovovala jeho možnostem, schopnostem a potřebám, a umožnila mu tak dosáhnout co nejlepšího vzdělání. Proto je třeba, aby se obsahy, způsoby a metody vzdělávání přizpůsobovaly potřebám vzdělávaných. Další vzdělávání jako součást celoživotního vzdělávání také poskytuje „druhou“ šanci dosáhnout základních znalostí a vědomostí těm, kteří z různých důvodů svoji „první“ šanci (v rámci povinné školní docházky) dostatečně nevyužili. Vzdělávací příležitosti by měly být co nejrozmanitější, aby mohly uspokojit opravdu potřeby všech, a umožnily tak vzdělávat se i těm, kteří by bez chybějících základních znalostí byli odsouzeni k nemožnosti zvyšovat si své vzdělání a těžit z výhod, které by jim dosažené vyšší vzdělání mohlo přinést.

Pro úspěšné prosazení konceptu celoživotního vzdělávání je žádoucí vytvoření silného povědomí o významu vzdělání mezi členy společnosti. Lidé by si měli uvědomit, že vzdělání vede k vyšší kvali-

tě života, k větší spokojenosti, ke zdravějšímu životnímu stylu, napomáhá orientaci v současném složitém světě. Vzdělání také pomáhá jednotlivci uplatnit se na trhu práce, je tak předpokladem pro zabezpečení vlastní existence či existence rodiny a zároveň nástrojem pomáhajícím v boji proti nezaměstnanosti. Kromě bezprostředního dopadu na život jedince má vzdělání význam celospolečenský, který ale také bezesporu ovlivňuje kvalitu života člověka. Vzdělání totiž patří mezi nejdůležitější faktory růstu ekonomiky a zvyšování její konkurenceschopnosti. Tím se tak stává zdrojem budoucího blahobytu státu a samozřejmě také jeho občanů.

Význam celoživotního vzdělávání pro budoucí rozvoj společnosti dokumentuje i zájem Evropské unie o tuto problematiku. Rok 1996 vyhlásila Evropská unie rokem celoživotního vzdělávání. Záměrem Evropské unie bylo vyvolat diskusi a rozšířit povědomí obyvatel o celoživotním učení a stanovit hlavní úkoly v této oblasti. V březnu 2000 si Evropská rada na svém zasedání v Lisabonu stanovila za hlavní strategický cíl vytvořit z Evropské unie společenství, které bude vykazovat nejvyšší konkurenceschopnost ze všech ekonomik na světě. Evropská unie by se měla stát společenstvím s nejdynamičtější ekonomikou opírající se o znalosti, společenstvím, jenž je schopné zajistit trvale udržitelný hospodářský růst s větším množstvím pracovních míst v lepší kvalitě a zaručující sociální soudržnost. A právě „celoživotní učení“ má být základním kamenem této strategie.

V roce 2000 vypracovala Evropská komise materiál s názvem **Memorandum o celoživotním učení**. Komise se zde pokouší vytyčit strategii, která by měla pomoci prosadit koncept celoživotního učení do praxe. Pro úspěšnou realizaci této strategie je nezbytné se především zaměřit na šest oblastí:

- **Získávání a obnovování základních dovedností.** Základní dovednosti osvojené jednotlivcem jsou předpokladem pro jeho zapojení do života společnosti, pro orientaci v dnešním složitém světě, pro prožití plnohodnotného života.
- **Zvýšení investice do rozvoje lidských zdrojů.** Současná úroveň investic vynakládaných na vzdělávání je nedostačující, v budoucnu se musí objem těchto investic zvýšit.
- **Inovace ve výuce a vzdělávání.** Výukové metody je nutné přizpůsobit potřebám vzdělávaných, dále je žádoucí zavádět flexibilnější formy vzdělávání např. prostřednictvím využití informačních technologií.

Vzdělání  
vede k vyšší  
kvalitě  
života

Zájem EU  
o vzdělávání

Memo-  
randum  
o celoživot-  
ním učení

- **Ocenění vzdělávání.** Memorandum také klade důraz na zlepšení způsobu hodnocení účasti na vzdělávání a jeho výsledků. Velmi důležité je zavedení certifikace neformálního vzdělávání, stejně jako jejího uznání zaměstnavateli a jednotlivci.
- **Nová role poradenských služeb.** Každý občan by měl mít snadný přístup ke kvalitním informacím a poradenství ohledně vzdělávacích možností v průběhu celého života.
- **Přiblížení vzdělávání k domovu.** Pro rozvoj celoživotního učení je velmi důležité přiblížit vzdělávací možnosti co nejbližší studujícím. Memorandum obsahuje také ukázkou konkrétních projektů zavádění celoživotního učení do praxe. Cílem představení vybraných projektů je především přinést praktické příklady a zároveň s jejich pomocí osvětlit význam celoživotního učení. Velmi zajímavým je Evropský projekt ADAPT: EU – JobRotation, který byl v 90. letech zahájen v Dánsku a následně se rozšířil i do dalších členských států EU. Projekt JobRotation pomáhá podnikům řešit vzdělávací potřeby jejich zaměstnanců v souvislosti např. se zaváděním nových technologií, s probíhajícími organizačními změnami. Princip projektu lze zjednodušeně popsat takto: po dobu, kdy se zaměstnanec účastní školení či doplňkového vzdělávání, vykonává jeho práci dočasně vyškolený nezaměstnaný – náhradník.

Projekt také přináší zajímavé výsledky ohledně zaměstnanosti náhradníků. Okolo 75 % těchto nezaměstnaných získává po ukončení zástupu zaměstnání buď přímo v podniku, kde působili jako náhradníci, nebo v jiné firmě.

Princip rovných šancí v přístupu ke vzdělávání

#### b) Princip rovných šancí v přístupu ke vzdělávání

Právo na vzdělání a rovné šance v přístupu ke vzdělávání jsou neodmyslitelným principem každé moderní demokratické společnosti a jsou zakotveny i v řadě právních dokumentů. **Princip nutno chápat jako vzdělávací šanci dostupnou všem. Tuto šanci pak každý jedinec využívá v souladu se svými individuálními vlohami, intelektem, pílí, zájmy apod. Princip současně znamená docílení velice rozmanitých vzdělávacích výsledků (efektů).** Otázkou ovšem zůstává, jak rovný přístup ke vzdělávání reálně zabezpečit. (Např. jak zabezpečit dětem handicapovaným, z nevhodného či málo podnětného prostředí, aby obstály v konkurenci s ostatními uchazeči o studium.)

K rovnosti vzdělávacích šancí směřuje řada opatření vzdělávací politiky, např. zvyšování počtu studijních míst na školách, rozmani-

tější studijní nabídka, systémy studijních podpor a půjček, větší propustnost škol, zakládání nových forem výuky (např. různé postsekundární školy), větší diverzifikace obsahu výuky, dokonalejší diagnostický servis aj.

#### c) Princip individualizace a diferenciacie ve vzdělání

Tento princip vychází z původního poslání školy, jímž musí být **individuální vzdělávání**. Znamená, že vzdělávací proces je třeba přizpůsobit vzdělávaným. Smyslem je **odstranit uniformitu a necitlivost k rozdílným schopnostem a možnostem lidí a naopak nalézt, zmobilizovat a kultivovat co nejvíce lidí s přirozenými vlohami a rozmanitými dispozicemi, aby žádné individuální schopnosti a nadání nezůstaly ležet ladem**. Vyhovět individuálním vzdělávacím potřebám a aspiracím současně předpokládá mít k dispozici takové spektrum vzdělávacích cest, stupňů, oborů, forem, metod studia apod., aby v jeho rámci mohl každý jedinec své vzdělávací aspirace uspokojovat a rozvíjet. V moderních společnostech samy vzdělávání stále zřetelněji formulují své nároky vůči vzdělávacím zařízením a často nejsou ochotni akceptovat to, co se jim nabízí. Vzdělávací zařízení mají proto ve stále větší míře tendenci fungovat jako zařízení pro poskytování vzdělávacích služeb. Důraz na respektování individuálních a rozmanitých vzdělávacích potřeb je úzce spojen i s procesy diverzifikace a diferenciacie vzdělávacích aktivit, zejména pak s diferenciací školství, s působením rozmanitých vzdělávacích subjektů (soukromé školy, církve, zaměstnavatelské instituce, obce, masmédiá apod.) a s narušením monopolu státu ve vzdělávací oblasti.

#### d) Princip internacionalizace ve vzdělávání

Tento princip znamená, že vzdělání je připisován nadnárodní význam, že vzdělání umožňuje přispět ke zvládnutí nadnárodního multikulturního soužití, že umožňuje zvládat porozumění a soužití lidí různých národností, ras, náboženského původu atd. Například multikulturní situace v Evropě, která je v současné době dále zvyrazňována migračními pohyby obyvatel z východní a jižní Evropy a bývalé Jugoslávie, si vynutila řadu opatření i ve vzdělávací oblasti. UNESCO i Rada Evropy vydaly řadu výzev, jimiž apelují na to, aby výchovně-vzdělávacími koncepcemi v jednotlivých zemích byl posilován duch rovnoprávnosti, tolerance a porozumění, aby vzdělávání

Princip individualizace a diferenciacie ve vzdělávání

Princip internacionalizace ve vzdělávání



napomáhalo zdravějšímu a bezpečnějšímu životu, ekonomické prosperitě a aby vlády posilovaly transfery ve prospěch vzdělávacího sektoru. Výrazem uvedeného principu jsou i snahy o určitou míru nadnárodní integrace vzdělávacích obsahů, uznávání diplomů a kvalifikačních certifikátů apod.

Důležitou součástí nadnárodní vzdělávací činnosti jsou i evropské vzdělávací instituce, aktivity zaměřené na vzdělávání a výchovu problémových jedinců, aktivity spojené s budováním informační sítě o vzdělávání, výměnné programy, studijní cesty apod.<sup>190</sup>

Kromě uvedených základních principů se ve vzdělávací politice uplatňuje i řada dalších, dílčích, jako je např. ústup od encyklopedičnosti a posílení všeobecnosti v obsazích vzdělání, integrace školní a mimoškolní výchovy a vzdělávání, participace sociálních partnerů ve výchovně-vzdělávacím procesu (žák, učitel, rodina, obec, vládní orgány, zaměstnavatelé, církev apod.) aj.

### 18.3 Hlavní rysy vzdělávací politiky ČR před rokem 1989

V minulých letech byl vývoj v celé vzdělávací oblasti stejně jako v jiných oblastech deformován. Byly opuštěny demokratické tradice jak v řízení, tak i ve vlastním fungování vzdělávacího systému. Došlo k rozsáhlé a masivní ideologizaci, která postihovala naše školství jako celek. Nejvíce však obory společenskovední. Ideologizace měla pochopitelně nepříznivé implikace i pro obsah a kvalitu vzdělání a samozřejmě i v řadě dalších oblastí.

Nutno ale říci, že období socialistického vývoje nepřinášelo ve vzdělávací oblasti jen samé negace. V těchto letech došlo také ke značnému nárůstu vzdělanosti naší populace, byl rozšířen přístup ke vzdělávání a vzdělávací soustava se stala prostupnou. Úroveň obecné vzdělanosti a profesní kvalifikace doznala nesporný (i když s vyspělým světem ne zcela měřitelný) vzestup. Proto se také po listopadu

<sup>190</sup> Jedná se např. o tzv. „evropské školy“, v nichž se vzdělávají především děti zaměstnanců mezinárodních organizací, dále o „Evropské kolegium“ v Bruggách zaměřené na postgraduální studium odborníků v oboru právních a hospodářských věd nebo „Evropský vysokoškolský institut“ zaměřený k výchově vědecko-výzkumných pracovníků aj.

1989 nestala vážnější překážkou transformačních procesů.<sup>191</sup> **Od vzdělávacích systémů vyspělých zemí jsme se však v mnoha ohledech vzdálili.** Za hlavní projevy deformace je možno považovat tyto skutečnosti:

- a) **Vzdělávací systém** zůstával systémem do značné míry uzavřeným nejen vůči světu, ale i vůči potřebám jedince a společnosti. Byl nadměru **centralizován** v rukou státu, což poznamenalo i vztahy mezi hlavními partnery ve vzdělávání (občan, škola, stát). Unifikace celého systému značně omezovala zejména právo občana na volbu vzdělání.
- b) **Stát měl ve vzdělávací politice** takřka výsadní **monopol**. Vzdělávací aktivity podniků, ROH či jiných institucí, např. ČSAV aj., měly často spíše ideologický účel a rozhodně neplnily funkci alternativního zdroje vzdělávání. Pozitivní roli ve výchovně-vzdělávacích aktivitách nepochybně sehrála rodina. Také díky ni snesl koncem 80. let všeobecně vzdělávací standard naší populace mezinárodní srovnání s vyspělým světem.
- c) Změny prováděné v systému základní školy (např. prodlužování a zkracování její délky) vedly k jejímu rozkolísání a k problémům v soustavě střechních škol i v sektoru zaměstnanosti. Poslední úprava vedla k tomu, že se zkrátilo období společné povinné školní docházky, čímž se nejen zhoršila kvalita základny pro střední školy, ale zkomplikovalo se rozhodování 14letých dětí o jejich budoucí orientaci. Základní škola byla nadměru unifikována, prakticky počítala jen s jediným učebním programem.
- d) Pro **střední školy** byla příznačná **institucionální roztržičnost**, přílišná a často neúčelně úzká specializace ztěžující využití znalostí a pracovní uplatnění. Kontakty s praxí byly málo funkční pro oba partnery, zatíženy formalizmem a často spíše náhodné než koncepčně promyšlené.
- e) Pro **vysoké školy** byla typická jejich značná **unifikace**, a to z hlediska koncepce výuky, délky, obsahu, forem i účasti frekventantů, často i z hlediska metod výuky a způsobů spolupráce s praxí. Vnitřní diferenciací tohoto sektoru neexistovala, hranice mezi vysokými a středními školami byly ostře vymezeny. K individu-

<sup>191</sup> Svoji roli sehrála i dobrá tradice a úroveň našeho školství z období první republiky, které měly značnou setrvačnost a přetrvávaly díky mnoha pedagogům, kteří se jí snažili udržet i díky výchovným a vzdělávacím aktivitám rodiny.

Odlišnosti od vzdělávacích systémů vyspělých zemí

Masivní ideologizace

Růst vzdělanosti

álním vzdělávacím potřebám, zájmům a schopnostem se dostatečně nepřihlíželo. Negativním jevem bylo výrazné oslabení vědecko-výzkumné funkce vysokých škol. Věda byla z vysokých škol takřka vytěsněna do specializovaných institucí (akademie věd, rezortní výzkumné ústavy), a pokud na vysokých školách zůstala, spíše živořila na okraji jejich zájmu.

- f) Pro celý školský systém, všechny jeho druhy a stupně platilo, že **podcenily jazykovou výuku a „počítačovou gramotnost“**. Kladly velký důraz na samotné znalosti a poznatky a méně na metody jejich nabývání a aplikace, podcenily individualizmus, participaci, komunikaci a tvořivost ve vzdělávacím procesu. Nad únosnou míru byly zdůrazněny kvalifikační (profesionalizační) funkce vzdělání na úkor funkcí sociálně-kulturních.
- g) Koncept celoživotního vzdělávání byl aplikován se značným zjednodušením. Byl spíše chápán ve smyslu aditivním, tj. tak, že k řádným formám studia byly přiřazovány různé pomaturitní a postgraduální kurzy, často bez funkčního propojení na potřeby sféry zaměstnanosti a také samozřejmě beze změn v samotném školském systému.

## 18.4 Změny ve vzdělávací politice po roce 1989, její problémy a další žádoucí orientace

Vzdělávací politiku je třeba dále rozvíjet a měnit v řadě oblastí. Ke klíčovému nesporně patří:

- úloha státu a ostatních subjektů ve vzdělávací politice,
- zajištění spravedlivého přístupu ke vzdělávání a kvality vzdělávacích efektů,
- financování a efektivnost vynakládání a využívání zdrojů na rozvoj vzdělávání.

### 18.4.1 ÚLOHA STÁTU A OSTATNÍCH SUBJEKTŮ VE VZDĚLÁVACÍ POLITICE

Toto téma se dotýká vzdělávacího systému jako celku, tj. jeho artikulace, vzdělávacích obsahů, kvality a dostupnosti vzdělání, v neposlední řadě i otázek financování a řízení a jistě i řady dalších. Po roce 1989 se udála převratná změna. **Ve vzdělávací oblasti byl odstraněn monopol**

**státu a etablovala se zde řada nestátních subjektů, soukromých a církevních škol. Tím byla vytvořena širší a pestřejší nabídka vzdělávacích příležitostí.** Byl rozšířen přístup ke vzdělávání a uznáno právo volby žáků a studentů vlastní vzdělávací dráhy. Byla odstraněna rigidnost celého systému včetně jeho výrazné ideologizace a uniformity, posílena decentralizace řízení škol, změněny způsoby financování atd. Stručně řečeno, naznačené změny ve vzdělávací oblasti se skutečně v duchu ve společnosti silících myšlenek liberalizace.

Uvedený proces byl potřebný a žádoucí z řady důvodů. Mimo jiné zejména proto, že otevřel prostor pro iniciativu jednotlivců i různých komunit a vytvořil prostředí pro posilování osobní odpovědnosti ve vzdělávací oblasti. Díky tomu se **vzdělávací systém stal pluralitním a vzdělávání se stává obecně sdíleným zájmem občanů, nestátních subjektů a samozřejmě také státu.** Stává se výsledkem jejich součinnosti a partnerství. Naznačené změny postavení státu a dalších vzdělávacích subjektů, jakkoli jsou nezvratné a jakkoli byly svou zásadní orientací nezbytné, zdaleka neznamenají, že tento proces byl završen a že byl a je bez negací. Naopak. **Je téměř jisté, že role státu i ostatních subjektů se posunuje do jiné roviny a že ji bude třeba vnímat poněkud odlišně ve srovnání s počátkem transformace.** V této souvislosti považujeme za důležité zdůraznit tyto skutečnosti:

- a) Vytváření pluralitního vzdělávacího systému bylo procesem velice dynamickým, spontánním, ba překotným. To způsobilo určité nerovnováhy v jeho struktuře (např. z hlediska stupňů i typů škol, z hlediska zřizovatelů a jejich pravomocí). Jistá nerovnováha se objevuje např. mezi středním odborným a středním všeobecně vzdělávacím školstvím. V rozporu s obecnými požadavky informační společnosti je nerovnováha v míře specializace a všeobecnosti ve vzdělávání. (Všeobecnost je více ceněna jak z hlediska adaptability budoucích pracovníků a jejich uplatnění na trhu práce, tak i z hlediska potřeb rozvoje postsekundárního vzdělávání.) Nerovnováha se objevuje ve vztahu vysoké školy versus zájem mladých lidí o toto vzdělání. **Rozvoj vysokých škol je výrazně poddimenzován** i vzhledem k perspektivním potřebám společnosti a vzdor tomu, že je alfou a omegou rozvoje společnosti založené na informacích. Zaostávání ČR za vyspělým světem je zde nejvýraznější. Podíl osob ve věku 25 až 64 let s vysokoškolským vzděláním je ve srovnání s vybranými zeměmi EU v České republice poměrně nízký. Podle údajů OECD (uveřejněných v roce

Odstranění monopolu státu a jeho důsledky

Vytváření pluralitního systému bylo překotné a způsobilo některé nerovnováhy

2006) dosahoval tento podíl v roce 2004 v ČR 12 %, v Rakousku 18 %, v Německu 25 %, ve Francii 24 %, v Irsku 28 %, ve Finsku 34 %, ve Velké Británii 29 %, v Polsku 16 %. Dnes již spontánnost není zcela na místě, a to i proto, že podpořila tendenci k extenzivě ve vzdělávání na úkor kvality a že je spojena i s nedostatečnou efektivností vynakládaných prostředků na vzdělávání. Řešením samozřejmě nemůže být návrat k centrálnímu řízení, ale spíše hledání toho, co by měl stát ve vzdělávací oblasti dělat a zejména jakými způsoby. V kompetenci státu by mělo zůstat rozhodování o celostátních vzdělanostních standardech, dozor nad dosahováním kvality a efektivnosti vzdělávací práce. Více pozornosti se musí věnovat takovým otázkám, bez nichž decentralizované systémy ve vzdělávání nemohou úspěšně existovat, tj. např. způsobům a nástrojům řízení škol, rozšiřování a zdokonalování informační základny o vzdělávání, systémům evaluace a hodnocení kvality apod. V neposlední řadě by stát měl podporovat a iniciovat výzkumné aktivity ve sféře vzdělávání a souběžně s tím by měla být soustavná pozornost věnována problémům propojenosti mezi výzkumnými aktivitami v oblasti vzdělávání a praktickou vzdělávací politikou. Rovněž by bylo žádoucí, aby od státu vzešel impulz k podpoře rozvíjení prognostických prací v oblasti pracovních profesních struktur, které by se mohly stát důležitým vodítkem pro orientaci vzdělávací politiky, a podporovat tak vyváženější vztahy mezi nabídkou a poptávkou na trzích práce.

- b) Součinnost státních a nestátních subjektů při utváření pluralitního (participativního) vzdělávacího systému je procesem, který zdaleka není ujasněn a který nelze ani jednoznačně hodnotit. **K nejpřevratnějším změnám po roce 1989 patří autonomie škol.** Nedořešeny zůstávají otázky jako např. je autonomie škol dostatečná, jde-li o stanovování kurikula, jde-li o platy učitelů, je normativní financování na žáka vhodným mechanismem podporujícím kvalitu a efektivnost, jakou autonomii mají mít školy v otázkách evaluace, má být např. obsah maturit aj. závěrečných zkoušek v pravomoci škol či centra, aby se usnadnila srovnatelnost studijních výsledků i z hlediska mezinárodního apod. To jsou otázky, na něž je nutno stále hledat odpovědi.

Pozitivním, ale nikoli bezproblémovým jevem, je značný rozmach nestátních škol, které výrazně přispěly k růstu a diverzitě vzdělávací nabídky. Zvláštní pozornost musí být věnována spoluúčasti podnikatel-

Problém  
autonomie  
škol

ských subjektů na vzdělávání zejména odborném středoškolském, učňovském a vysokoškolském. Jde de facto o spolupodílení se firmám na zajišťování přípravy jejich vlastních budoucích kvalifikovaných pracovníků. Přitom nutno vidět, že tato spolupráce má minimálně dvě dimenze: jednak samozřejmě finanční a jednak může vést k uplatňování přímého vlivu firem na kvalifikační úroveň jejich budoucích pracovníků. Tato vzájemná otevřenost podnikatelského a vzdělávacího sektoru je prakticky v počátcích. Zatím neodpovídá požadavkům vzájemných a pružných vztahů mezi vzdělávacím systémem a trhem práce.

Budoucí sociálně-ekonomický systém bude vyžadovat, aby podniky vynakládaly určité úsilí i finanční zdroje na vzdělávání a kvalifikační přípravu svých zaměstnanců. Stejně tak bude vyžadovat, aby se vzdělávací instituce, tedy i školy, tomuto vlivu otevřely a nespojovaly ho s omezováním své vlastní autonomie. Zapojení podnikatelského sektoru do tvorby realizace a financování odborného vzdělávání (kvalifikace) by mohla výrazně podpořit určitá daňová zvýhodnění nebo např. nižší odvody příspěvků na státní politiku zaměstnanosti pro ty podnikatelské subjekty, které by do vzdělávání, ať již přípravného či rekvalifikačního, investovaly.

#### 18.4.2 ZAJIŠTĚNÍ SPRÁVEDLIVÉHO PŘÍSTUPU KE VZDĚLÁVÁNÍ A KVALITY VZDĚLÁVACÍCH EFEKTŮ

Spravedlnost a kvalita představují pro budoucí vzdělávací politiku dva stěžejní, nerozlučně propojené cíle. Ty se stávají rovnocenné co do významnosti pro děti, mládež i pro dospělou populaci. **Permanentní změny v ekonomice i ve společenském životě jsou trvalé a vynucují si dostupnost vzdělávacích příležitostí a odborné přípravy pro všechny.** Proměnlivost podmínek má nejen pozitivní ekonomické důsledky, ale zároveň postihuje i obyvatelstvo určitou životní nejistotou, zejména z hlediska uplatnění se na trhu práce. Např. nezaměstnanost může vést k nežádoucí společenské polarizaci a zhoršit již dnes existující problémy sociálního vyloučení některých skupin obyvatel. Neméně významné je, že od samotného vzdělávání nelze sice automaticky očekávat vyřešení chudoby aj. deprivací, ale vzdělání nesporně umožňuje tyto deprivace mírnit či se s nimi vyrovnávat a zejména pak jim předcházet. Mnohými je vzdělání a jeho kvalita v tomto smyslu považována za určující. **Spravedlnost ve vzdělávání i kvalitu jeho efektů je třeba vnímat neformálně, tj.**

Spravedlnost  
a kvalita  
jsou  
stěžejními  
cíli  
vzdělávací  
politiky

Spravedlnost  
ve vzdělávání

jako trvale otevřenou příležitost ke kvalitnímu vzdělávání a odborné přípravě. Vysoká účast a úroveň počátečního vzdělávání je sice jistou výhodou, ale nedává záruku pracovní a životní jistoty, protože jeho aktuální hodnota prudce klesá v důsledku zastarávání znalostí. Spravedlnost ve vzdělávání pro budoucnost předpokládá:

- kvalitní vstup do celoživotního vzdělávání, což je funkcí počátečního vzdělávání a odborné přípravy,
- dostupné, kvalitní a relevantní učení v celoživotní perspektivě. Relevantní v trojím smyslu:
  - relevantní k potřebám kvalifikace a pracovního uplatnění,
  - relevantní k rovným příležitostem,
  - relevantní ve smyslu potřeby reakce na požadavky a individualitu vzdělávaných.

Zvláštní důraz nutno položit na příležitosti ke vzdělávání a rekvalifikaci pro občany každého věku, tzn. zabezpečit:

- vzdělávání pro všechny, což prakticky znamená věnovat se přednostně těm, jejichž přístup ke vzdělávání je omezen. Ti si přinášejí horší dispozice pro vzdělávání ze svého domova a sociálního prostředí, často jsou soustředěni v oblastech, kde vzdělávací příležitosti jsou ztíženy atd.;
- odstranění ngramotnosti (v ČR se jedná především o tu, která nese překotný rozvoj poznání).

K rozvinutí konceptu celoživotního vzdělávání bude nepochybně nutné uskutečňovat reformu jak počátečního, tak i následného vzdělávání. Obě tyto fáze musí v zásadě na sebe navazovat a být určitým způsobem vnitřně a obsahově skloubeny. Nelze pouze aditivně přirázovat další prvky a formy apod. vzdělávacích aktivit, **nelze ani vzdělávání ponechat výlučně jen v kompetenci trhu (nabídky a poptávky po vzdělávání), neboť:**

- výpověď trhu o potřebě vzdělávání je omezená (trh vypovídá, a to jen omezeně, o potřebě kvalifikace a nikoli o potřebě vzdělání),
- výpověď trhu je vždy relativně krátkodobá, zatímco rozvoj vzdělání vyžaduje dlouhodobé přístupy,
- vzdělání má i „nadkvalifikační“ významy a vyznačuje se i jistou setrvačností – vzdělávací systém (resp. některé jeho prvky) také není schopen se přizpůsobovat okamžitě bez nepříznivých důsledků na vzdělávací efekty.

**Dnes převažující kvantitativní aspekty musí vystřídat důraz na kvalitu a efektivnost.** Ukazuje se, že pluralita subjektů ve vzdělá-

Vzdělávání  
nelze  
podřítit jen  
trhu

Kvalita  
vzdělávání

vání a vyvolání určité konkurence mezi školami není s to samo o sobě zvýšit celkovou kvalitu vzdělávacího systému. Nereálná a euforii polistopadového vývoje vyvolaná očekávání v tomto směru zůstala (a nutně musela zůstat) nenaplněna. Zabezpečení kvality nadále zůstává úkolem prvořadé důležitosti. Chybějící měření kvality vede k plýtvání prostředků, energie i času učitelů i žáků a studentů a vede ke zbytečným neefektivnostem ve vzdělávání. Růst kvality vzdělávacího působení musí být jednak primárně spojen s kvalitou a motivací učitelů, kteří ji přímo přenášejí do vzdělávací praxe, a jednak s důrazem na otázky měření a kontroly kvality vlastního obsahu vzdělání.

#### 18.4.3 FINANCOVÁNÍ A EFEKTIVNOST VE VYNAKLÁDÁNÍ FINANČNÍCH ZDROJŮ

Skutečnost, že vzdělávání musí být chápáno jako kvalitní a všeobecně dostupná služba všem občanům, znamená, že nároky na celou vzdělávací oblast budou značné a soustavně porostou. I když role státních zdrojů financování zůstane dominantní, je třeba vidět, že zátěž veřejných rozpočtů výdaji na vzdělání je značná, a to i ve vyspělých zemích. Proto vedle veřejných zdrojů jsou využívány i zdroje soukromé.

Pluralita  
finančních  
zdrojů

Podíl výdajů na vzdělávací instituce na HDP (v %) podle zdroje prostředků v roce 2003

Země	Výdaje celkem	Veřejné výdaje	Soukromé výdaje
Dánsko	7,0	6,7	0,3
Francie	6,3	5,8	0,5
Itálie	5,1	4,6	0,4
Německo	5,3	4,4	0,9
Rakousko	5,5	5,2	0,3
Maďarsko	6,1	5,5	0,6
Česká republika	4,7	4,3	0,4
OECD	5,9	5,2	0,7

Pramen: Educational at a Glance, OECD Indicators, 2006 Edition. OECD, Centre for Educational Research and Innovation Indicators of Educational Systems, 2006.

Pro financování vzdělávání v ČR jsou významné zejména tyto dvě skutečnosti:

a) Financování se musí systémově zaměřit na to, aby vynakládání limitovaných prostředků ze státního rozpočtu bylo účelné a hospodárné, tj. aby v co největší míře souběžně vyhovovalo požadavkům kvantity i kvality vzdělání i možnostem společensky únosné výše nákladů k zajištění takového vzdělávání. **To bude vyžadovat korekci stávajícího tzv. normativního způsobu financování škol, které je prakticky výlučně orientováno na kvantitu.** Podle něho se přidělování finančních prostředků z veřejných zdrojů školám realizuje ministerstvem školství na základě tzv. jednotky výkonu, tj. podle počtu žáků či studentů, přičemž normativy na žáka či studenta jsou stanoveny diferencovaně podle stupňů, typu a oborů škol.

Tato metoda uplatňovaná v řadě zemí i v našem školství má řadu předností, a proto byla také zavedena: vymezuje jasná pravidla a způsob rozdělování zdrojů ze státního rozpočtu školám a celý tento proces objektivizuje, přenáší rozhodování o financích na úroveň škol, podporuje demokratické přístupy v řízení škol versus MŠ apod. Znamená však i to, že tím jsou školy prakticky zainteresovány na kvantitě, zatímco kvalita se normativní metodě vymyká. Proto by normativní metody měly být doplňovány i vně těchto normativních přístupů, tj. dotace školám z veřejných zdrojů by měly být závislé jak na počtu studujících, tak i na jejich kvalitě (dotace by mohly reagovat např. na úspěšnost a délku studia, na dispozice pro další vzdělávání, na využitelnost na trhu práce atd.).

b) **Financování vzdělání se musí výrazněji, než je tomu dosud, zaměřit na diverzifikaci finančních zdrojů,** zejména jejich vytváření, vymezení pravidel, podle nichž by se měly uplatňovat alternativní zdroje (tj. zdroje mimo státní rozpočet) na jednotlivých cyklech a typech škol. Bude třeba zejména rozvinout cílenou podporu škol ekonomickými subjekty, zejména v odborném vzdělávání. V terciárním vzdělávání pak dořešit postavení vysokých škol a výzkumu, zavádět např. formy smluvní spolupráce s různými firmami a podniky v oblasti aplikovaného výzkumu aj.

**Podle našeho názoru bude nutno se zabývat i otázkou zavedení školního v terciárním sektoru vzdělávání, a to minimálně z těchto důvodů.** Za prvé je to aspekt spravedlnosti (neboť na tomto

vzdělávání se podílí jen část populace, i když rostoucí). Zdá se, že pro ty, kteří se na něm nepodílejí, je nespravedlivé, aby je spolufinancovali. Za druhé je to skutečnost, že toto vzdělání má vysokou hodnotu na trhu práce: vyšší výdělků, vyšší adaptabilita, nižší nezaměstnanost i vysokou řekněme „společenskou“ hodnotu: přístup ke kulturním hodnotám, k řešení společenských problémů, využití žádoucích kontaktů atd., z čehož plynou i určité individuální zisky vzdělanému jedinci (zdá se spravedlivé, aby své vzdělávání spolufinancovali). Za třetí zavedení školního by získáním dodatečných finančních zdrojů rozšířilo možnosti přístupu k terciárnímu vzdělávání.

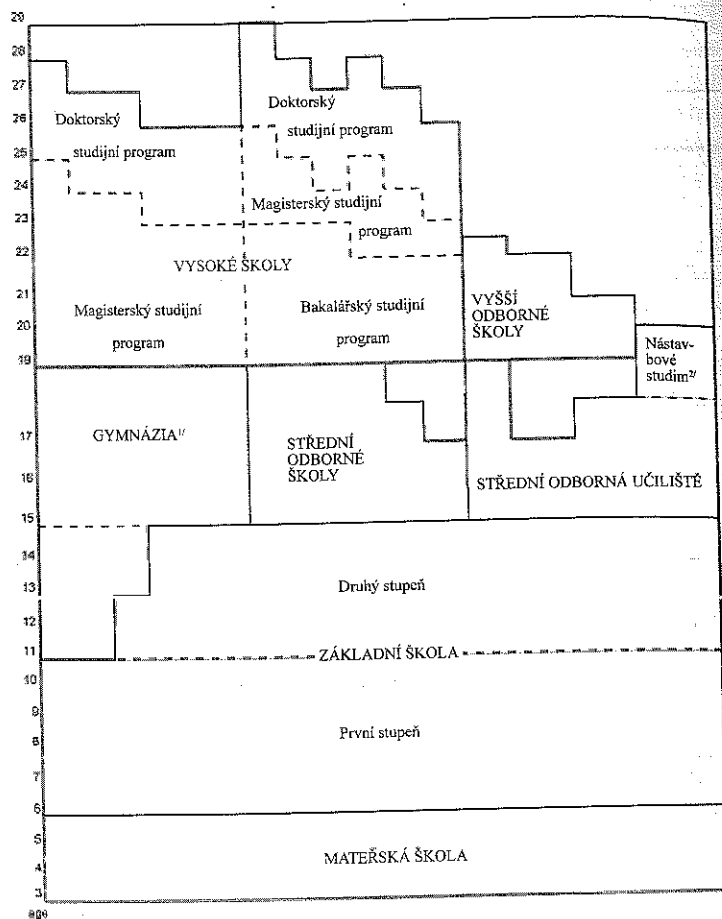
K hledání alternativních zdrojů patří i hledání grantů na výzkum z jiných než veřejných zdrojů, hledání sponzorů, prodej některých služeb vzdělávacími institucemi, pronájem pozemků a budov apod. Pro získávání naznačených alternativních zdrojů je třeba vytvořit vhodné právní prostředí, např. pokud jde o postavení školských institucí a firem, a zejména pozměnit daňovou legislativu, zavést systém půjček na vzdělávání atd.

## 18.5 Vzdělávací systém ČR

Povinná školní docházka trvá devět let, od 6 do 15 let věku dítěte. Povinnou školní docházku plní žáci na základní škole. Pokud žáci přejdou na víceletá gymnázia, zbytek povinné školní docházky plní na těchto školách. Povinná školní docházka je splněna ukončením období školního vyučování v devátém roce školní docházky. To platí i v případě, kdy žák během devítileté docházky nepostoupil do devátého ročníku, a nedosáhl tak základního vzdělání. Takový student má možnost si základní vzdělání doplnit pokračováním docházky do školy v následujícím roce nebo v pozdějších letech v kurzech pro doplnění základního vzdělání.

**Vzdělávací systém ČR**

Vzdělávací systém České republiky lze graficky znázornit pomocí schématu:



Pozn.

- 1/ Povinná školní docházka je devítiletá, většina žáků ji plní na základní škole. Žáci, kteří studují na víceletých gymnáziích, ji plní v příslušných ročnících gymnázia.
- 2/ Nástavbové studium je určeno absolventům tříletých oborů středních odborných učilišť. Dává jim možnost zvýšit si kvalifikaci v oboru a připravit se dvouletým studiem k maturitní zkoušce, která otvírá přístup k vysokoškolskému studiu.

Pramen: www.eurydice.org.

1. **Předškolní zařízení** – mateřské školy a speciální mateřské školy.
2. **Základní škola** – délka studia na ZŠ je shodná s délkou povinné školní docházky, tedy 9 let. Základní škola se dělí na první a druhý stupeň. První stupeň je pětiletý a po jeho absolvování se mohou žáci rozhodnout pro studium na víceletých gymnáziích nebo pokračovat na druhém stupni ZŠ, který je čtyřletý. Na gymnázia jsou žáci přijímáni na základě výsledků přijímacího řízení.
3. **Střední škola** – poskytuje střední **vzdělání všeobecné** nebo **odborné**. V případě odborného vzdělání se rozlišují dvě úrovně: **střední odborné vzdělání**, které je ukončeno závěrečnou zkouškou, nebo **úplné střední odborné vzdělání** ukončené maturitní zkouškou. **Všeobecné vzdělání** je úplným středním vzděláním, a je tedy ukončeno maturitní zkouškou. Maturitní zkouška je jednou z podmínek pro přijetí na školy poskytující terciální vzdělání. Téměř 95 % žáků základní školy pokračuje ve studiu na střední škole. V České republice převládá počet odborných škol nad školami poskytujícími všeobecné vzdělání, proto velká část studentů získává odbornou kvalifikaci pro výkon povolání už na střední škole. O přijetí či nepřijetí na střední školu rozhodují výsledky přijímacího řízení. Za určitých podmínek stanovených školou, mohou být někteří žáci přijati bez přijímacích zkoušek. Od roku 2000 není podmínkou pro studium na střední škole úspěšné ukončení základní školy. Středoškolské vzdělávání tak zůstává přístupné i těm, kteří splnili povinnou školní docházku (9 let docházky do školy), ale neabsolvovali všech devět ročníků základní školy. Tito studenti jsou přijati, pokud vyhoví podmínkám přijímacího řízení.

V České republice existuje několik **typů středních škol**:

- a) **Gymnázium** – poskytuje úplné střední všeobecné vzdělání, které je ukončeno maturitní zkouškou. Gymnázium připravuje studenty především pro vysokoškolské studium.
- b) **Střední odborná škola** – poskytuje úplné střední odborné vzdělání ukončené maturitní zkouškou. Absolventi získávají odbornou kvalifikaci pro výkon povolání. Mohou ale také dále pokračovat ve studiu na vyšší či vysoké škole.
- c) **Střední odborné učiliště** – ve dvou a tříletých oborech se žáci připravují na výkon především dělnických profesí. Existuje malý počet čtyřletých oborů ukončených maturitou, které vychovávají pracovníky pro dělnická povolání vyžadující vyšší kvalifikaci.

Základní škola

Střední škola

Typy středních škol

Speciální školy

4) **Speciální školy** – školy jsou určeny pro handicapované děti. Mezi tyto školy patří speciální základní školy, gymnázia, střední odborné školy, střední odborná učiliště, zvláštní školy, pomocné školy.

Vyšší odborná škola

5) **Vyšší odborná škola** – řadí se do terciální sféry vzdělávání. Na tyto školy se mohou hlásit žáci, kteří ukončili střední školu s maturitou. Studium na tomto typu škol je ukončeno absolutoriem.

Vysoká škola

6) **Vysoké školy** – vysoké školy nabízejí bakalářské, magisterské a doktorské studijní programy.

Do studia v terciální sféře mohou být přijímáni studenti s úplným středním vzděláním (tzn. vzdělání ukončené maturitní zkouškou). Studenti, kteří si potřebují doplnit úplné střední vzdělání, mohou využít nástavbová studia. Nástavbová studia jsou ukončena maturitní zkouškou a jsou organizována středními odbornými učilišti a středními odbornými školami.

#### **Řízení vzdělávací soustavy**

##### **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**

Oblast vzdělávání na národní úrovni spadá do kompetence ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Ministerstvo definuje vzdělávací politiku, strategii vývoje vzdělávání a vzdělávací soustavy a je odpovědné za její koncepci, stav a rozvoj. Dále schvaluje vzdělávací standardy, učební plány a osnovy, a tím určuje obsah vzdělávání. Ministerstvo vytváří právní úpravu v oblasti školství, určuje pravidla pro hodnocení žáků. Dále např. předepisuje náležitosti vysvědčení a dalších důležitých dokumentů, rozhoduje o organizaci školního roku.

Ministerstvo je zřizovatelem školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků. Dalšími ministerstvy, která mohou být také zřizovatelem škol, jsou ministerstvo obrany (školy vojenské) a ministerstvo vnitra (školy policejní, Vyšší odborná škola justiční). Přestože není ministerstvo zřizovatelem většiny škol, může výrazně ovlivnit vzdělávací nabídku. Ministerstvo totiž zařazuje školy do sítě škol. Zařazením do sítě de facto ministerstvo uděluje škole „státní zmocnění“ k výuce podle schválených oborů. Zařazení do sítě je také podmínkou pro poskytování finančních prostředků od státu. Žádosti o zařazení školy do sítě podává její zřizovatel.

Ministerstvo dále určuje základní principy financování škol, vypracovává podklady pro sestavení návrhu státního rozpočtu.

Kompetence MŠMTV

Z ústředního rozpočtu jsou mimo jiné hrazeny např. mzdové prostředky pracovníků ve školství, poskytovány dotace vysokým školám, financovány školy a školská zařízení zřizovaná státem, přidělovány granty na vědu a výzkum. Stát také přispívá např. na provoz mateřských a základních škol, podílí se na úhradě výdajů na stravování a ubytování žáků a studentů v domovech mládeže a vysokoškolských kolejích. Na základních školách jsou žákům bezplatně poskytovány učebnice, které jsou schváleny ministerstvem školství.

Přidělování prostředků probíhá na základě stanovených normativů neinvestičních výdajů na žáka či studenta. Tyto normativy jsou stanovovány pro jednotlivé vzdělávací úrovně, skupiny oborů a typy vzdělávání. Stanovují se normativy pro denní či prezenční studium. Tyto normativy jsou pak základem pro určení normativů jiných forem studia, které se stanoví procentem z daného základu.

V pracovníprávní oblasti ministerstvo určuje vyučovací povinnost učitelů, odbornou a pedagogickou způsobilost pedagogických pracovníků. Ve školách, jich je ministerstvo zřizovatelem, rozhoduje o jmenování a odvolání ředitele.

#### **Krajské úřady**

Kraje jsou zřizovatelem středních škol, učilišť, vyšších odborných škol, speciálních škol, jazykových škol, základních uměleckých škol, dětských domovů. Ředitelé těchto institucí jsou jmenováni krajem se souhlasem ministerstva školství.

Z vlastních rozpočtů krajů jsou poskytovány finanční zdroje (kromě prostředků na mzdy) školám, které kraj zřizuje. Mzdové prostředky jsou vypláceny z prostředků ze státního rozpočtu. Na vyšších odborných školách, včetně škol státních, se navíc vybírá školné. Přes krajské úřady probíhá financování škol ostatních zřizovatelů kromě škol vysokých. V tomto případě obdrží kraje od ministerstva školství peníze, které pak dále školám rozdělí.

Kompetence krajských úřadů

#### **Obec**

Obec, jež má povinnost vytvářet podmínky pro plnění povinné školní docházky, je ze zákona zřizovatelem základních škol. Obec musí zajistit žákům podle místa bydliště místo v základní škole, ale žák má právo si zvolit základní školu podle svého výběru. Obec dále obstarává stravování pro děti předškolních zařízení a základních škol a zřizuje mateřské školy.

Kompetence obci

Obec hradí v plné výši investiční výdaje svých škol a neinvestiční výdaje kromě mzdových prostředků a učebních pomůcek. Mzdy a učební pomůcky jsou i v tomto případě financovány z prostředků státního rozpočtu, přesněji z rozpočtové kapitoly ministerstva školství. V případě mateřských škol se na úhradě neinvestičních nákladů mohou podílet rodiče dětí navštěvujících školku. Dále rodiče hradí ve stanovené výši poskytovanou stravu.

### Vysoké školy

#### Vysoké školy v ČR a jejich postavení

Zřizovatelskou funkci v případě vysokých škol má parlament, který zřizuje vysoké školy zákonem. **Vysoké školy existují veřejné, soukromé a státní.** Veřejnými vysokými školami jsou podle zákona o vysokých školách, který nabyl účinnosti 1. 1. 1999, všechny vysoké školy, které na území České republiky existovaly před rokem 1999. Výjimku tvoří pouze policejní a vojenské vysoké školy, jež jsou školami státními. Zmiňovaný zákon dále umožnil vznik soukromých vysokých škol.

Vysoké školy také rozlišujeme na školy univerzitního a neuniverzitního typu. **Univerzitní vysoká škola** poskytuje bakalářské, magisterské či doktorské studijní programy. **Vysoká škola neuniverzitního typu** nabízí bakalářské studijní programy, dále může uskutečňovat magisterské studijní programy. Neuniverzitní vysoká škola se nečlení na fakulty.

Podle zákona o vysokých školách vykonává správu nad vysokými školami ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy prostřednictvím skupiny pro vědu a vysoké školství. Mimo jiné ministerstvo rozděljuje finanční prostředky ze státního rozpočtu vysokým školám, kontroluje hospodaření veřejných vysokých škol, uděluje souhlas právnické osobě založit soukromou vysokou školu, na základě stanoviska Akreditační komise rozhoduje o udělení akreditace studijních programů, vypracovává a zveřejňuje výroční zprávu o stavu vysokého školství a dlouhodobý záměr rozvoje vysokého školství. V případě státních vysokých škol se ministerstvo školství podílí na správě společně s ministerstvem obrany či vnitra.

Na území České republiky k 31. 12. 2005 působilo 25 veřejných, 39 soukromých vysokých škol a 2 školy státní.

Veřejná vysoká škola v rámci své samosprávné působnosti si např. určuje podmínky přijímacího řízení, počet přijímaných studentů, vytváří a uskutečňuje studijní programy, stanovuje organizaci studia, rozhoduje o právech a povinnostech studentů a výši poplatků spojených se studiem.

### Samosprávnými orgány veřejné vysoké školy jsou:

- akademický senát,
  - rektor,
  - vědecká rada,
  - disciplinární komise.
- Mezi další orgány veřejné VŠ patří:
- správní rada,
  - kvestor.

Samosprávné orgány vysoké školy

#### a) Akademický senát

- Členové senátu jsou voleni tajnou volbou z členů akademické obce, kterou tvoří studenti a akademičtí pracovníci.
- Studenti mohou být v senátu zastoupeni nejméně jednou třetinou a nejvíce jednou polovinou z celkového počtu členů senátu.
- Funkční období členů je tříleté.
- Zasedání akademického senátu jsou veřejná.
- Akademický senát mimo jiné schvaluje rozpočet vysoké školy, výroční zprávu o činnosti a hospodaření vysoké školy, kontroluje využívání finančních prostředků vysoké školy.

#### b) Rektor

- Stojí v čele školy.
- Je jmenován a odvoláván prezidentem republiky na návrh akademického senátu veřejné vysoké školy.
- Funkční období rektora je tříleté a jedna osoba může tuto funkci opakovaně zastávat pouze po dvě po sobě následující funkční období.
- Rektora v určeném rozsahu zastupují prorektoři, které jmenuje rektor.

#### c) Vědecká rada

- Členy jsou představitelé oborů, ve kterých vysoká škola uskutečňuje vzdělávací a vědeckou činnost.
- Alespoň jednu třetinu členů rady musí tvořit externisté, kteří působí mimo akademickou obec dané vysoké školy.
- Mezi činnostmi vědecké rady patří např. projednávání dlouhodobého záměru školy, působí při habilitačním řízení a při řízení ke jmenování profesorem.



d) *Disciplinární komise*

- Členy komise jmenuje rektor z členů akademické obce, přičemž polovinu tvoří studenti.
- Funkční období komise je dvouleté.
- Projednává disciplinární přestupky studentů, pokud jejich řešení nespadá do kompetencí fakultních disciplinárních komisí.

e) *Správní rada veřejné vysoké školy*

- Členové rady jsou jmenováni ministrem na dobu šesti let a měli by být zástupci státní správy, územní samosprávy a veřejného života.
- Zaměstnanci školy nemohou být členy rady.
- Rada např. vydává souhlas k právním úkonům týkajících se hospodaření školy, vyjadřuje se k dlouhodobému záměru školy, k rozpočtu, k výroční zprávě o činnosti a hospodaření školy.

f) *Kvestor*

- Je jmenován a odvoláván rektorem. Úkolem kvestora je řídit hospodaření a vnitřní správu vysoké školy.

Vysoká škola se dále může členit na fakulty, které mají rovněž své samosprávné orgány (akademický senát fakulty, děkan, proděkan – zástupci děkana, vědecká rada fakulty, disciplinární komise fakulty; dalším orgánem fakulty je tajemník). Kompetence fakultních orgánů se vztahují pouze na správu věcí fakulty.

Financování vysokých škol je zabezpečeno z více zdrojů. Rozpočet veřejné vysoké školy se sestavuje jako vyrovnaný. Po skončení kalendářního roku se provádí vyúčtování hospodaření, které se předkládá ministerstvu školství. Mezi příjmy školy patří: dotace ze státního rozpočtu, poplatky spojené se studiem, výnosy z majetku, jiné příjmy ze státního rozpočtu, státních fondů, výnosy z doplňkových činností, výnosy z darů a dědictví.

Státní dotace je poskytována veřejné vysoké škole na uskutečňování akreditovaných studijních programů, celoživotního vzdělávání, na vědeckou a výzkumnou činnost. Na tuto tzv. základní dotaci má škola právní nárok. Škola může získat dotaci také na ubytování a stravování studentů.

**Soukromé školy**

Novela školského zákona z roku 1990 umožnila vznik soukromých a církevních škol, s výjimkou škol vysokých. K nejvyššímu nárůstu počtu soukromých škol došlo v oblasti středního odborného školství, což pomohlo řešit problém neuspokojené poptávky po vzdělání. V současnosti, kdy dochází k demografickému poklesu, se naopak dostává nabídka škol nad poptávku po nich. Možnost založení vysokých soukromých škol přinesl až vysokoškolský zákon z roku 1998, který nabyl účinnosti k 1. lednu roku 1999.

Podmínkou pro zařazení soukromé školy do sítě škol je předložení vzdělávací koncepce schválené ministerstvem školství, údajů o způsobu hospodaření a financování, údajů o celkovém a počátečním počtu žáků školy, souhlas územně příslušného orgánu kraje se zřízením školy, který je mj. vázán na předpokládané uplatnění absolventů na trhu práce. Soukromá vysoká škola může být založena pouze právnickou osobou se sídlem v České republice, která obdrží od ministerstva školství státní souhlas. Soukromá vysoká škola musí každý rok předložit ministerstvu školství výroční zprávu o činnosti a v případě, že obdržela státní dotaci, také výroční zprávu o hospodaření. Státní dotace je soukromým vysokým školám poskytnuta jen v případě, že je obecně prospěšnou společností.

Vzdělání získané v soukromých a církevních školách, které jsou zařazené do sítě škol, je rovnocenné vzdělání získanému ve školách veřejných.

**SHRNUTÍ**

- Vzdělání má v každé společnosti stěžejní význam. Svými účinky se projevuje v oblasti ekonomické, spoluutváří sociální strukturu společnosti, ovlivňuje hodnotové orientace lidí, je hodnotou pro společnost i jedince. Umožňuje vyrovnávat se se změnami, které přináší vědecko-technický pokrok, rozvoj demokracie a diverzity moderního světa.
- Vzdělání plní ve společnosti řadu funkcí, na které je možno různě nahlížet, např. jako preventivní a nápravné, socializační a profesionalizační, ekonomické a sociálně-kulturní. Ekonomické funkce jsou spojovány se skutečností, že vzdělání není jenom efektem ekonomického růstu, ale i jeho významným faktorem. Sociálně-kulturní funkce vzdělání vyjadřují širokou škálu sou-

Postavení  
soukromých  
škol

vislosti a vztahů mezi vzděláním a mimoekonomickou oblastí života společnosti.

- Vzdělávací politika je souhrnem konkrétních činností a opatření, kterými vzdělávací subjekty usilují o naplnění rolí vzdělání ve společnosti. Projevují se zejména v rozhodování o vzdělávacích institucích, v přístupech ke vzdělání, v jeho obsahu, cílech, ve způsobech organizace a financování. Významná role ve vzdělávací politice připadá státu.
- Vzdělávací politika je vždy součástí společenského vývoje, je hluboce zakořeněna v národní historické tradici. Nemůže stát ani mimo nadnárodní kontext a vývojové trendy, které zaznamenává vyspělý svět. Jsou pro ni typické zejména principy: celoživotního vzdělávání, rovných šancí v přístupu ke vzdělávání, individualizace a diferenciacce ve vzdělávání a internacionalizace ve vzdělávání.
- Vzdělávací politika před rokem 1989 byla deformována, ale nebyla poznamenána jen negacemi. Změny, které ve vzdělávací politice probíhají po roce 1989, jsou spojeny zejména s uplatňováním role státu, ostatních subjektů ve vzdělávací politice, s problematikou zajišťování spravedlivého přístupu ke vzdělání a jeho kvality a s otázkami financování a efektivního vynakládání zdrojů na rozvoj vzdělávání.
- V České republice je povinná školní docházka devítiletá. Povinnou školní docházku žáci plní na základní škole, popřípadě studiem na víceletých gymnáziích. Po jejím ukončení mohou pokračovat ve studiu na některém typu středních škol – gymnázia, střední odborné školy, střední odborná učiliště. Terciální vzdělání poskytují vyšší odborné školy a školy vysoké.
- Řízení vzdělávací soustavy na národní úrovni spadá do kompetencí ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Mezi další subjekty zapojené do správy vzdělávací oblasti lze zařadit krajské úřady a obce.
- Vysoké školy v České republice se rozdělují na veřejné, státní a soukromé. Vysoké školy se dále člení na vysoké školy univerzitního a neuniverzitního typu.
- Veřejné vysoké školy mají právní nárok na tzv. základní dotaci ze státního rozpočtu. Tyto prostředky jsou určeny na uskutečňování akreditovaných studijních programů, celoživotního vzdělávání, na vědeckou a výzkumnou činnost. Soukromá vysoká škola může získat státní dotaci jen v případě, že je obecně prospěšnou společností.

## KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Jaké místo přísluší vzdělávací politice v moderní společnosti?
2. Charakterizujte funkce, které vzdělání ve společnosti plní.
3. Vymezte vzdělávací politiku, její vztahy k sociální politice a charakterizujte cíle moderní vzdělávací politiky.
4. Charakterizujte podstatu základních principů vzdělávací politiky a možnosti jejich naplňování.
5. Zhodnoťte negativa i přednosti vzdělávací politiky v období před rokem 1989.
6. Které hlavní problémy musí řešit současná vzdělávací politika?
7. Stručně popište vzdělávací systém České republiky.
8. Vysvětlete rozdíl mezi veřejnou, státní a soukromou vysokou školou a dále mezi vysokou školou univerzitního a neuniverzitního typu.