

## **MULTIFUNKČNOST OBCE JAKOŽTO SUBJEKTU SOCIÁLNÍ POLITIKY**

### **THE MULTIFUNCTIONAL MUNICIPALITY – SUBJECT OF SOCIAL POLICY**

**EVA KUČEROVÁ**

#### **Annotation**

The papers concerning to the realising of Welfare state in two approaches of municipalities to the responsibility for clients of Welfare state in the rural areas in the Czech Republic. The author analysed relation between the rate of rurality and welfare state perspectives and on the other side the social standard facilities in less favourable areas in Czech republic.

#### **Anotace**

Ambivalencí modernity se sociologové zabývali již v minulém století, avšak i přes nedostatky, o nichž mluvili, v ní stále nacházeli převahu pozitivních prvků. Z tohoto pesimistického pojetí charakteru pozdní modernity vychází i sociologové zabývající se sociální politikou a od 80. let zavádí do koncepcí Welfare state představu tzv. nové nejistoty. Ta vychází z potřeby reflektovat soudobou podobu sociálního státu v evropském kontextu a na základě analýz jednotlivých modelů sociálního státu uplatňovaných v konkrétních evropských zemích (se zaměřením na systém sociálního zabezpečení) mohou být navrženy dílčí změny.

V rámci sekundární analýzy dat se autorka zaměřila na analýzu ve dvou úrovních – úrovni evropské (se zaměřením na státy Evropské unie) a úrovni republikové. Na první sledovala vztah mezi mírou rurality a směřováním Welfare state a na druhé straně vybavenosti regionů sociálními službami pro zabezpečení ve stáří vzhledem k (ne)príznivým podmínkám regionálního rozvoje (LFA).

#### **Key words**

municipality, rurality, social policy, Welfare state

#### **Klíčová slova**

obec, ruralita, sociální politika, sociální stát

#### **Úvod**

Ambivalencí modernity se sociologové (E. Durkheim, K. Marx, M. Weber a další) zabývali již v minulém století, avšak i přes nedostatky, o nichž mluvili, v ní nacházeli převahu pozitivních prvků. Současným analýzám pozdní modernity jsou nejbližší úvahy M. Webera (Keller 1996) o růstu byrokracie nesené materiálním pokrokem, procesem potírajícím individuální tvořivost a autonomii. Z pesimistického pojetí charakteru pozdní modernity (Giddens 1998) vycházejí i sociologové zabývající se sociální politikou a od 80. let (z potřeby

reflektovat soudobou podobu sociálního státu v evropském kontextu) zavádějí do koncepcí sociálního státu koncept tzv. *nové nejistoty*.

Je nepochybné, že diskuse o teoreticko-empirické reflexi důsledků modernity jsou aktuální – na jejich nutnost upozorňují soudobí sociologové (Giddens, Beck ad.) a poukazují zejména na nutnost důsledněji se zaměřit na analýzu institucí (nejenom sociálního státu) pozdní modernity. V souvislosti se sociální změnou po roce 1989 a se vstupem do Evropské unie a s reformou veřejné správy se i Česká republika potýká s novou nejistotou při utváření sociální politiky.

Jedním z předpokladů zmírňování krize sociálního státu (dle Bílé knihy o Evropské sociální politice Evropské komise) je takové přerozdělování zdrojů mezi jednotlivými aktéry, při kterém by docházelo ke snižování lidských a sociálních nákladů na strukturální změny. S tím je úzce spojen přechod od pasivního k aktivnímu přístupu realizace sociální politiky, kdy klíčem sociálního pokroku je naplňování pozitivní a aktivní koncepce sociální politiky uskutečňované uplatňováním zejména dvou základních principů sociální politiky – principu subsidiarity a participace. Trendem by pak mělo být relativní převažování (v České republice v současnosti alespoň vyrovnávání) subjektů nestátního charakteru, a u státních subjektů by mělo docházet k postupné, avšak zřejmé decentralizaci.

## **Cíl a metodika**

V souvislostech s prosazováním konceptu aktivní sociální politiky lze předejmut východisko zdůrazňované soudobým českým sociologem Konopáskem (Konopásek 1998), že instituce sociálního zabezpečení není transparentní a pevnou netečnou strukturou, ale že jde o autonomizovaný a dynamický sociální systém (actor-network) zahrnující dvě základní skupiny aktérů – klienty sociálního státu (mikro-aktéři) a aparát, zajišťující sociální zabezpečení klientů (makro-aktér). Jedním ze současných klíčových problémů, které odborná veřejnost očekává, je otázkou zda se v následujícím období dostane (byť krátce) veřejná správa při rychlé dynamice systému v přechodu garancí mezi jednotlivými aktéry do anomického stavu při přechodu pravomocí z okresních úřadů na obce III. typu. Starostové obcí již nyní (jaro 2002) mluví o dílčích problémech jako je vynucená pracovní mobilita úředníků, nedostatek pracovníků pro zajištění provozu a dalších (Ekonom 2002).

Avšak již k výše zmíněnému procesu přecházení ke koncepci aktivní sociální politiky lze přistupovat jak ze strany mikro-aktérů (sami klienti sociálního státu mohou participativně působit v systému sociálního zabezpečení sebe samých a svých bližních), tak ze strany makro-aktéra (jednotlivé instituce sociálního státu mohou činit nad rámec obligatorně

vymezené povinnosti). Autorka se ve svém příspěvku hodlá zaměřit na polohu makro-aktéra, jehož postup ve správě bude kopírovat zařazení do jedné ze základních modelových skupin sociálního státu – 1.univerzálního nebo 2. liberálního, korporativního a latinského.

Cílem práce je pokusit se pohlédnout na problematiku sociálního státu očima rurálního sociologa, tedy položit si otázku, zda (a případně v jakých konfiguracích) souvisí míra rurality s typem sociálního státu. Tedy, zda je produktivní podrobně šetřit hypotézu o souvislosti míry neurbanizovaných zemí a projevy sociálního státu v nich, příp. jakou strategii by mohl volit významný makro aktér sociální politiky – obec.

Vzhledem k nesnázím spojeným se získáváním příslušných dat využije autorka možnosti sekundární analýzy dokumentů, a to jak těch, které byly získány na úrovni evropské (data k vybraným zemím Evropské unie), tak i dílčích dat úrovně republikové.<sup>1</sup>

Na evropské úrovni bude autorka srovnávat jednotlivé míry rurality v zemích EU (míry jsou dány poměrem relativního zastoupení převážně rurálních, významně rurálních a převážně urbánních regionů v jednotlivých zemích) s jejich mírou síly sociálního státu, Welfare state (danou celkovým indexem dekomodifikace a zaměřenou v jedné z důležitých oblastí sociálních služeb – indexem dekomodifikace ve stáří). Na úrovni republikové by se zaměřila již jen na sociální služby zaměřené ke starým lidem (pozn. volba zaměření na problematiku zabezpečení ve stáří není podpořena jen poměrně slušným datovým zázemím pro srovnávací analýzu, ale též o fakt, že odborníci na sociální politiku předpokládají, že se praktická sociální politika bude nutně muset v následujících patnácti letech zaměřit, vzhledem ke tzv. stárnutí populace, na sociální služby v zabezpečení starých občanů, a zejména pak faktem, že jde o důležitou součást kompetencí okresních úřadů, za které budou obce III. typu zodpovědné), a to prostřednictvím normativů vybavenosti a reálné vybavenosti okresů sociálními službami pro staré občany a tato data by autorka vztáhla k regionálnímu rozřídění (na úrovni NUTS 4) dle koncentrace (ne)příznivých podmínek rurálního rozvoje.

## **Výsledky**

Výsledky první části analýzy (shrnuté v tabulce číslo 1) mohou, byť ne zcela jednoznačně podporovat hypotézu, že země, které (dle míry rurality) lze označit za více rurální v relaci k dalším, budou ve většině případů ty, které prosazují univerzální model států. Avšak zevrubněji lze říci, že mezi zeměmi s nejsilnější mírou rurality (Finsko, Švédsko a

---

<sup>1</sup> Autorka vybrala ta data, která co nejvíce vyhovují zaměření problematiky a lze je považovat za ucelené – pro evropskou úroveň jsou to data OECD a pro republikovou data MPSV ČR. Analýza dat navazuje a rozpracovává analýzy autorek Hudečková, Kučerová a kolektivu publikace *Obce, regiony a sociální služby*.

Dánsko) jsou dva velmi silné univerzalistické státy (Finsko, Švédsko). Zaměříme-li pozornost na jejich míru dekomodifikace s i **bez** zaměření na zabezpečení ve stáří, je patrné, že Švédsko a Dánsko kopíruje svou pozici nejsilnějšího sociálního státu mezi zeměmi EU, zatímco Finsko se v celkové dekomodifikaci ocitá pod hranicí průměru (29,2 bodu).<sup>2</sup> Pozice států s duální regionální strukturou (Rakousko, Německo) je nejednoznačná. Zatímco Rakousko, stát sociálně liberální, se dle celkového indexu dekomodifikace řadí mezi pět nejsilnějších sociálních států EU (pozice v zaměření se na zabezpečení ve stáří je slabší, šesté místo, téměř tři body za pod průměrem), Francie se dostává do skupiny států sociálně slabých (v zabezpečení ve stáří se od Rakouska příliš neodchyluje). V poslední skupině, států se silnou převahou urbánních regionů, kam patří Německo, Itálie, Velká Británie, Belgie a Nizozemí. Je patrné, že první tři zmíněné země v čele s Velkou Británií, silným odpůrcem konceptu Welfare state, konvenují s hypotézou více zdůrazňované i realizované myšlenky sociálního státu ve více rurálních zemích a naopak méně zdůrazňované a realizované ve více urbánních zemích. Nicméně tuto jednoznačnost rozbíjí případy dvou nejméně rurálních států EU – Belgie a Nizozemí – jejichž pozice vzhledem k hodnotám indexu dekomodifikace je téměř vždy mezi silnými sociálními státy, výjimkou je nízký index dekomodifikace v zabezpečení ve stáří u Nizozemí.

### Ruralita vs. intenzita Welfare state vybraných zemí EU

tab.č.1

Pořadí	Míra rurality	Celkový index dekomodifikace	Index dekomodifikace zabezpečení ve stáří
1.	Finsko	Švédsko (39,1)	Švédsko (17,0)
2.	Švédsko	Dánsko (38,1)	Dánsko (15,0)
3.	Dánsko	Belgie (32,4)	Belgie (15,0)
4.	Rakousko	Nizozemí (32,4)	Finsko (14,0)
5.	Francie	Rakousko (31,1)	Francie (12,0)
6.	Německo	Finsko (29,2)	Rakousko (11,9)
7.	Itálie	Německo (27,7)	Nizozemí (10,9)
8.	Velká Británie	Francie (27,5)	Itálie (9,6)
9.	Belgie	Itálie (24,1)	Německo (8,5)
10.	Nizozemí	Velká Británie (23,4)	Velká Británie (8,5)

Pozn: Země jsou sestupně seřazené dle míry rurality a indexů dekomodifikace vyjadřujících míru sociálnosti Welfare state.

<sup>2</sup> Index dekomodifikace je bezrozměrné číslo, hodnoty v závorkách podrobněji informují o rozdílech v řazených státech v tabulce číslo 1.

K analýze vymezující pozici Welfare state na úrovni republikové se autorka především zaměří na poměr vybavenosti službami pro staré občany v jednotlivých regionech dělených dle příznivých či nepříznivých podmínek v nich. Analýza plynule navazuje na předchozí výsledky vztahené k zemím EU, je založená zejména na měřácích rurality, podle nichž Českou republiku nelze zařadit do skupiny zemí rurálních, ani urbánních, nýbrž do zemí s duální strukturou, z nichž nejbližší je nám Francie.<sup>3</sup>

Z tabulky číslo 2, do níž autorka shrnula empirické výsledky vybavenosti míst na úrovni NUTS 4 sociálními službami pro staré občany (s ohledem k dělení regionů na regiony s méně či více příznivými podmínkami) je patrné, že v regionech na úrovni NUTS 2 v méně příznivých oblastech nebyla úroveň expertně doporučeného normativu vybavenosti službami dosažena v obou případech -- vybavenosti na 1000 obyvatel a na 1000 starších 65 let, a to vždy jednou. Právě tyto regiony – Západočeský a Středočeský – jsou ve všech sledovaných dimenzích nejhorší. Zevrubněji největší disproporce mezi vybaveností služeb bez a s věkovým přepočtem pro populaci starší 65 let je u regionu severní Morava, který byt' je nejlépe vybaven službami pro starší 65 let, je v přepočtu na celou populaci na druhé nejhorší pozici za západními Čechami.

Následující tři ukazatele vybavenosti – domovy důchodců, penzióny pro důchodce a bytové jednotky rozpracovávají detailněji výše popsanou celkovou vybavenost regionů službami pro staré občany:

Ve vybavenosti míst domovy důchodců jsou výraznější rozdíly ve všech regionech, vyjma Středočeského a Severomoravského. Hůře vybavené jsou oblasti s lepšími podmínkami (non LFA) v regionech Jihočeský a Jihomoravský a s méně výhodnými (LFA) v Západočeském a Severočeském regionu.

Rozdíly mezi regiony (s dělením na dvě podskupiny – oblasti s nepříznivými podmínkami vývoje a s příznivými) ve vybavenosti penzionů pro důchodce jsou podstatně větší než u běžných domovů důchodců, jsou to vždy oblasti s méně výhodnými podmínkami (LFA) – západní Čechy, severní Čechy i severní Morava – které jsou minimálně či vůbec vybaveny. Na rozdíl od vybavenosti regionů domovy důchodců nejsou hodnoty vybavenosti regionů v penzionech pro staré bezezbytku naplňovány dané normativy.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> K zařazení ČR do zemí s duální strukturou je nutné doplnit ten fakt, že zatímco ukazatel míry lidí žijících v převážně rurálních oblastech naznačuje podobnost s výrazně urbanizovaným Německem, podíl lidí žijících v převážně urbánních oblastech je v ČR menší než u Irska, Rakouska, Řecka, Španělska a Portugalska, tedy u zemí s malou nebo střední mírou urbanizace.

<sup>4</sup> Normativy vybavenosti byly stanoveny v roce 1985 Ministerstvem práce a sociálních věcí a experti zdůrazňují kvalitu predikcí vhodnou i pro srovnání s reálnými hodnotami po roce 2000. Doporučený normativ vybavenosti

V posledním, nejméně institucionalizovaným zabezpečení je hodnocena možnost pobytu starých lidí v bytových jednotkách následovně: oblasti z více příznivých regionů nejsou jednoznačně lépe vybaveny – v Severočeském regionu je právě oblast s méně výhodnými podmínkami lépe vybavena bytovými jednotkami pro staré občany, avšak ve všech ostatních regionech je tomu naopak. Doporučený normativ vybavenosti naplňují pouze oblasti regionu Severočeského a Severomoravského a příznivé oblasti regionu Jihočeského.

### Vybavenost míst (NUTS č) sociálními službami pro staré občany

tab. č. 2

	vypočtené průměry LFA regionů		vypočtené průměry regionů nezařazených do LFA	
	vybavenosti na 1000 osob celkem	vybavenosti na 1000 osob starších 65 let	vybavenosti na 1000 osob celkem	vybavenosti na 1000 osob starších 65 let
<b>Celkem střední Čechy (StČ)</b>	6,25	44,41	6,12	45,41
DD (StČ)	3,71	26,46	3,60	27,5
DPD (StČ)	0,77	5,50	0,60	4,52
b.j. v DPS (StČ)	1,75	12,48	2,02	14,02
<b>Celkem jižní Čechy (JČ)</b>	7,16	51,54	6,56	51,92
DD (JČ)	5,53	39,77	3,73	30,07
DPD (JČ)	0,00	0,00	0,38	2,99
b.j. v DPS (JČ)	1,64	11,78	2,45	18,86
<b>Celkem západní Čechy (ZČ)</b>	4,66	30,34	6,15	54,10
DD (ZČ)	1,58	10,31	2,01	17,29
DPD (ZČ)	0,80	5,20	2,43	21,12
b.j. v DPS (ZČ)	2,28	14,38	1,71	15,71
<b>Celkem severní Čechy (SČ)</b>	6,47	51,57	7,63	67,02
DD (SČ)	2,56	20,35	3,40	29,90
DPD (SČ)	0,00	0,00	1,66	16,88
b.j. v DPS (SČ)	3,92	31,22	2,36	20,16
<b>Celkem jižní Morava (JM)</b>	7,06	48,73	5,96	45,86
DD (JM)	5,64	38,91	3,54	27,25
DPD (JM)	0,00	0,00	0,94	7,05
b.j. v DPS (JM)	1,42	9,82	1,48	11,55
<b>Celkem severní Morava (SM)</b>	6,20	55,26	6,71	58,78
DD (SM)	3,67	32,57	3,16	28,49
DPD (SM)	0,00	0,00	1,22	10,49

službami pro populaci starší 65 let pro rok 2000 jsou pro místa v domovech důchodců 26,00; pro místa v penzích pro důchodce 9,00 a místa v bytových jednotkách 18,00.

<b>b.j. v DPS (SM)</b>	2,02	23,35	2,33	19,80
------------------------	------	-------	------	-------

Legenda: DD=domovy důchodců, DPD=domy-penzióny pro důchodce, b.j. v DPS=bytové jednotky v domovech-penziónech pro staré.

Konvenci s předchozí tabulkou lze nalézt i v následující, tabulce číslo 3, do níž autorka vybrala jednotlivé oblasti úrovně NUTS 4 s konkrétním (již ne zprůměrovaným hodnocením užitým v tabulce číslo 2) hodnocením vybavenosti sociálních služeb pro staré občany ve všech hodnocených parametrech. Jde o jedenáct nejvíce nepříznivě hodnocených území české republiky řazených sestupně. Se zaměřením na obsah tabulky je zcela zřetelná neplatnost představy, že (nej)hůře či (nej)lépe vybavené místo službami pro staré občany je zároveň místo s (nej)více či (nej)méně koncentrovanými (ne)příznivými podmínkami rozvoje. Výraznými je v tomto ohledu okres Benešov a Pelhřimov – se silně koncentrovanými nepříznivými podmínkami vývoje, avšak velmi dobrou vybaveností službami pro staré občany, opačně orientovaný je například Kolín.

#### Vybavenost nepříznivých oblastí sociálními službami pro staré občany

tab. č. 3

NUTS 4	vybavenost na 1000 osob celkem				vybavenost na 1000 osob starších 65 let			
	DD	DPD	b.j. v DPS	celkem	DD	DPD	b.j. v DPS	celkem
<b>Bruntál</b>	3,79	0,00	0,94	4,73	38,50	0,00	9,56	48,06
<b>Pelhřimov</b>	5,33	0,00	1,64	7,16	39,77	0,00	11,78	51,54
<b>Benešov</b>	4,83	0,00	3,00	7,83	34,66	0,00	21,53	56,19
<b>Kutná Hora</b>	2,57	2,57	1,91	7,05	18,53	18,53	13,76	50,83
<b>Plzeň-jih</b>	1,58	0,80	2,28	4,66	10,31	5,20	14,83	20,34
<b>Rakovník</b>	4,53	0,00	1,22	5,76	32,89	0,00	8,88	41,77
<b>Louny</b>	2,56	0,00	3,92	6,47	20,35	0,00	31,22	51,57
<b>Prostějov</b>	5,64	0,00	1,42	7,06	38,91	0,00	9,82	48,37
<b>Přerov</b>	4,55	0,00	2,18	6,73	35,88	0,00	17,20	53,09
<b>Nový Jičín</b>	2,68	0,00	4,44	7,13	24,34	0,00	40,28	64,62
<b>Kolín</b>	2,92	0,51	0,86	4,29	19,64	3,44	5,75	28,83

Pozn.: Oblasti jsou sestupně seříděné dle největší koncentrace nepříznivých podmínek vývoje.

## Diskuse

Sociální politika České republiky se stále ocitá, metaforicky řečeno, na křižovatce, která je rozhodující pro další směřování větší či menší míře a typu sociálnosti systému či jeho dílčích částí. Tato konfigurace nebude bezesporu utvářena bez analýz politiky současného (sociálního) státu.

Jedna z otázek tedy je, jaký sociálně politický model bude v České republice převažovat, resp. budeme-li se více přibližovat k jednotlivým prvkům univerzalistického modelu sociální politiky – víceméně rozsáhlou rekonstrukcí modelu z předrevolučního období, anebo více akcentovat „nový“ korporativistický model. Nicméně v obou případech je nutné si klást otázku, zda správu v tom či onom modelu decentralizovat či nikoliv (pozn. z analýz Smutka a Fruhbauera (Smutek, Fruhbauer 2001) je nutné zdůraznit fakt, že představitelé jednotlivých modelů sociální politiky se v přístupu k decentralizaci výrazně liší), zda a na jakou úroveň mezi mikro- a makroaktérem sociální politiky převést realizaci a zodpovědnost zabezpečení důstojného života jednotlivých objektů sociální politiky.

Pro autorku je v tomto procesu důležité klást si otázku, jakou pozici, jakou funkci přebírají – chtějí, anebo musejí – obce. Na základě autorčiných analýz lze načrtnout hypotézu o(ne)akceptování z hlediska obcí<sup>5</sup>, a tudíž i pasivitu, zabezpečovací funkce sociální politiky – „starost“, zabezpečení „dalších“ problémů sociálně potřebných, které doposud garantoval stát: Vzhledem k nevyváženosti úrovní zabezpečení sociálních služeb pro staré občany mezi jednotlivými regiony a nesouladem mezi úrovní příznivých a nepříznivých podmínek rozvoje lze očekávat nesystematická opatření obcí, tedy v případě, že obec nebude přistupovat k problémům zcela pasivně. Na druhé straně sociálně-politicky aktivní obce mohou efektivně intervenovat do řešení problému vybavenosti služeb pro staré občany (což může platit i pro služby jiného typu), a to ať už s přispěním státu či jiných subjektů na poli sociální politiky.

## Závěry

Východiska – pojetí welfare state moderní společností – autorka vybrala s legitimní potřebou rekonstrukce welfare state v České republice, a s tím spojenou nutnost zaměřit se zevrubněji na míru dynamičnosti systému sociální politiky daným aktivitou/pasivitou jednotlivých subjektů sociální politiky – jímž je mimo jiné i obec.

V rámci reformy veřejné správy pak obce (v tomto případě III. typu) bez ohledu na své ambice získávají garanci za některé součásti sociální politiky (zabezpečení starých a

---

<sup>5</sup> Přitom zabezpečovací funkce sociální politiky je nejstarší funkcí, kterou tradičně vykonávaly obce, ať už z důvodu nařízení či nikoliv.

handicapovaných občanů). Z analýz, které autorka provedla si dovoluje usuzovat, v úrovni evropské – moderní sociální politiky, na to, že neexistuje přímá souvislost míry rurality se směřováním welfare state dané země, stejně tak jako v souvislosti s mírou decentralizace. V úrovni České republiky se autorka domnívá, že další vývoj (zejména pak v reakci zabezpečení ve stáří ) může být významně ovlivněn přístupem obcí k pravomocem svěřeným státem jakožto doposud silně převažujícího subjektu sociálního státu. Je však otázkou, jakou měrou a k jakým subjektům sociálního státu se budou obce případně obracet.

### **Literatura**

Giddens, A. (1998): Důsledky modernity. Praha.

Hudečková, H., Kučerová, E. (2001) : The Czech republic in the rural Europe. Agricultural Economics, No. 11, p. 481-489.

Konopásek, Z. (1998): Estetika sociálního státu. Praha.

Michal, J., Kunštek, M. (2002) : Nové uspořádání, nebo chaos ? Ekonom, č. 26, s. 33-34

Kolektiv (1998) : Obce, regiony a sociální služby. Praha.

Keller, J. (1996): Sociologie a byrokracie. Praha.

Smutek, M., Fruhbauer, O. (2002) Role evropských municipalit v oblasti sociálních služeb. Praha.