

Rabušic, Ladislav

## **Veřejná politika a stárnoucí společnost : samé otázky**

In: Rabušic, Ladislav. *Česká společnost stárne*. Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, 1995, pp. 160-172

ISBN 8090160425 (Georgetown)

Stable URL (handle): <https://hdl.handle.net/11222.digilib/122724>

Access Date: 02. 12. 2024

Version: 20220831

Terms of use: Digital Library of the Faculty of Arts, Masaryk University provides access to digitized documents strictly for personal use, unless otherwise specified.

## Kapitola 9

### VEŘEJNÁ POLITIKA A STÁRNOUCÍ SPOLEČNOST: SAMÉ OTÁZKY

Ať se nám to líbí nebo ne, ve složitě moderní společnosti je člověk ve svém každodenním jednání stále více závislý na činnosti stále většho množství institucí, které regulují jeho život. Jelikož činnost institucí je závislá na pravidlech formovaných veřejnou politikou a jelikož v moderních společnostech je hlavním aktérem veřejné politiky vláda, je možno konstatovat, že život každého z nás je podstatným způsobem ovlivňován vládou a její formulací veřejné politiky<sup>1)</sup>. Do konce je možné tvrdit, že průběh historického vývoje společnosti je doprovázen jedním důležitým obecným rysem - globálním posunem v kontrole chování od individua k vládním orgánům.

Součástí tohoto trendu je v moderních společnostech i postupem času vzniklá tradice řešit (nebo alespoň snaha řešit) všechny sociální problémy prostřednictvím přijímání příslušných zákonů. Že se mnohé z těchto problémů odehrávají v oblastech, jež mají vysoce individuální a intimní charakter (např. umělé ukončení těhotenství, znásilnění manželky manželem, odebrání dítěte nespolehlivé matce a jeho převedení do náhradní výchovné péče, přiznání příspěvku na placení nájemného osamocené žijící chudé důchodkyni atd.) a že tedy průnik veřejné politiky do privátní sféry může být velmi hluboký, je zřejmé. Z pohledu sociologického tuto skutečnost konstatujeme jako reálný fakt, který odráží vývoj složitých politických, ekonomických a sociálních struktur moderní společnosti, jako skutečnost, kterou není třeba hodnotit. Co ovšem jako sociologové hodnotit musíme, je míra korespondence efektů veřejné politiky s existujícími hodnotovými strukturami, které ve společnosti zaznamenáváme. V demokratickém systému tvorby veřejné politiky totiž její hodnoty nemohou být v rozporu s hodnotami občanů, s hodnotami veřejnosti.

Veřejná politika se vždycky vztahuje k činnostem vlády a k intencím, které tuto činnost determinují. V takovém kontextu může být veřejná politika definována jako sled záměrných akcí sledovaných vládní institucí nebo vládním úředníkem, jejichž cílem je vyřešení problému veřejného zájmu. Tento sled akcí musí být manifestován zákony, veřejnými prohlášeními, oficiálními regulacemi nebo široce akceptovanými a veřejně zřejmými vzory chování (Cochran et al., 1990). Jelikož je veřejná politika součástí politiky vůbec, je spojena s takovými prvky,

---

1) Když si např. pustíme při snídání rádio, je jeho vysílání regulováno zákonem o hromadných sdělovacích prostředcích. Cesta do práce či do školy se odehrává po komunikacích, které jsou budovány z peněz daňových poplatníků. O tom, jak budou vynaloženy, rozhoduje rovněž veřejná politika. To, jaký vzduch dýcháme, jakou vodu pijeme, jaké potraviny jíme, je regulováno příslušnými normami veřejné politiky. I soukromé instituce, které produkují své vlastní zdroje, jsou řízeny zákony, nad jejichž dodržováním bdí vládní exekutiva.

jako jsou politické strany a jejich struktury, se zájmovými skupinami, volebním systémem apod.

Proces formování veřejné politiky je v demokratické společnosti procesem nesmírně komplikovaným a je ovlivněn mnoha faktory:

- (a) hodnotami, vírou, mýty a předsudky populace;
- (b) ekonomickými, sociálními a politickými strukturami;
- (c) momentální konfigurací vnitřních a zahraničních problémů, jakož i příslušných sociálních sil;
- (d) zájmovými skupinami a jejich mocí;
- (e) a v neposlední řadě i objevením se (nebo odstoupením) charismatických politických vůdců.

Formování veřejné politiky v její ideálně-typické formě vždy začíná tím, že veřejnost vnímá a pak i označí určitý jev jako problém. Před tím, než je ale příslušné opatření veřejné politiky přijato, proběhnou nejdříve tři před-politická stadia: (1) definování problému, (2) stanovení požadavků na politiku a (3) formování postupu směřujícího k řešení problému.

(1) V prvním stadiu hrají důležitou úlohu etické a ideologické postoje, neboť pochopitelně různá ideologická seskupení budou vnímat tentýž problém různým způsobem. Příkladem nechť je např. problém zvýšení věku, v němž vzniká pracovníkovi nárok na důchod. Prodloužení věku pracovní aktivity je pochopitelně reflektováno různými sociálními skupinami různě. Na tom, která skupina problém formuluje, závisí i způsob formulace jeho řešení.

(2) Formulování problému vede k druhému stadiu, k požadavkům na příslušnou politiku. Vzájemně si odporující požadavky (např. některé skupiny chtějí věk odchodu do důchodu snížit, jiné volají po možnosti pracovat do vyššího věku) jsou předloženy vládě, od níž se očekává, že přijme taková opatření, jež budou v souladu s formulovanými požadavky. Tyto soupeřící požadavky vytvářejí postupně klima, v němž je daný problém vnímán jako vskutku naléhavý a pro politiky již nepřehlédnutelný. Nastává fáze formování postupu řešení.

(3) Další fází ve vývoji veřejné politiky je přijetí řešení. O návrzích na způsob řešení, vyplývajících z tlaku zájmových skupin, a o expertízách odborníků se debatuje a projednávají se alternativní či variantními formulace. Pak je některá z nich přijata (popř. určitá kombinace některých variant), formuluje se příslušné řešení a vydá se o něm prohlášení. Toto prohlášení může mít podobu příkazů, regulací a zákonů, musí však být veřejně deklarováno.

To však ještě není konec celého procesu vytváření veřejné politiky. Rozhodnutí o jejích opatřeních musí být realizována v praxi, což znamená, že musí být vynaloženy patřičné peníze, musí být pověřeni příslušní úředníci, opatření musí být uvedeno v platnost.

Naznačený proces formování veřejné politiky prozrazuje, že jeho důležitým prvkem jsou hodnoty, jež veřejnost akcentuje, její postoje, mýty a předsudky. Debata před přijetím příslušného opatření je totiž zarámována existujícími sociálními, politickými a ekonomickými podmínkami společnosti, jeho formulace

probíhá ve zcela konkrétním kontextu. Kontextu institucionálním, ekonomickém, demografickém a ideologickém. Tento kontext ovlivňuje pochopitelně nejenom přijetí příslušného opatření a jeho realizaci, ale také výsledky tohoto opatření a jeho dopad na společnost.

Jelikož veřejná politika vždy směřuje k řešení problémů veřejného zájmu, je pochopitelné, že klíčovým prvkem v celém procesu jejího formování je veřejnost a veřejné mínění.

V naší nově se tvořící demokracii je role veřejnosti v politickém životě novým fenoménem. Dnešní a především příští politikové si budou muset zvyknout, že veřejnost je entita, s níž je nutno počítat. Že politik je de facto úředník, který byl prostřednictvím institutu delegování moci povolán k tomu, aby se snažil naplnit zájmy a potřeby veřejnosti<sup>2)</sup>.

\* \* \*

S postupným zvyšováním podílu osob ve starších věkových skupinách bude nutno formulovat veřejnou politiku pro starou populaci. Zahraniční literatura, která se problémy stárnoucí společnosti zabývá, pojmenovává řadu problémů, které jsou na pořadu dne.

Největší prostor (a největší pozornost) je pochopitelně věnován ekonomickým implikacím. Zahraniční ekonomové se v tomto kontextu zajímají, jak jsme viděli, o fungování trhu práce, o relativní náklady spojené se závislostí mladých a starých věkových skupin, o možnostech populace vytvářet své finanční úspory a investovat, o vzorce spotřeby (konsumpce) a celkovou životní úroveň důchodců.

Stárnoucí společnosti jsou ovšem také stále více v centru pozornosti politologů, kteří si kladou otázku, jak se populační stárnutí projeví v celkovém politickém klimatu společnosti, jak se změní (a do jaké míry) věkové struktury volebných vládních úředníků a parlamentních poslanců. Zajímají se rovněž o to, jak (a zdali) se realita stárnoucí společnosti odrazí v politické mobilizaci starých věkových skupin, které postupně vytvářejí viditelné a mocné voličstvo<sup>3)</sup>. V neposlední

2) Na tomto místě není prostor na úvahy o tom, zda je veřejnost racionální či nikoliv, zda je kompetentní posuzovat otázky veřejné politiky a do jaké míry je vůbec v našich silách dozvědět se výzkumem veřejného mínění, co si veřejnost myslí a jaké zastává názory. Zájemce odkazují na bohatou literaturu o tomto problému. K nejnovější patří např. Zallerova monografie *The Nature and Origins of Mass Opinion* (Povaha a původ masového mínění) z r. 1992.

3) Velmi známá je v této oblasti stať S. Prestona (1984), v níž autor ukázal, že v období 1960-1982 klesl podíl populace mladší patnácti let v USA o 28% a že podíl populace starší šedesáti pěti let se o 28,4% zvýšil. Upozornil ovšem, že následky pro obě skupiny nesledovaly malthusiánskou logiku, podle níž by mělo nastat sociální drama zapříčinované tlakem velikosti populace na zdroje, které nemají - řečeno ekonomickou terminologií - elastický charakter. Taková rapidní proměna věkové struktury by měla být výhodná pro dětskou populaci (menší počty znamenají menší soutěž o zdroje - ať již se jedná o zdroje v domácnostech, či

řadě politologové zkoumají, zda stárnoucí společnost bude produkovat, či již produkuje gerontokracii<sup>4)</sup>

Problémy staří ale řeší nejen ekonomové a politologové. Jsou i častým tématem studií sociologů. Ti si především kladou otázky o vztahu mezi populačním stárnutím a statusem a prestiží starých osob. Bude pokračovat trend, který přinesla modernizace a který vedl k nízkému sociálnímu postavení seniorů. Platí, že jsou tvrdě vytlačováni ze svých pozic a potom vnímáni s despektem jako neproduktivní složka společnosti, která pouze konzumuje zdroje? Nebo jim bude v prostředí osvětlené postmoderní společnosti, jež se bude vyznačovat vysokou mírou tolerance a pochopení, připsán díky jejich zásluhám privilegovaný status? Sociologové se také zajímají o životní styl starých generací a o míru naplňování jejich potřeb.

Mnohá z naznačených témat, která jsou předmětem výzkumů a diskusí odborníků, se jistě stanou i přímými problémy, jimiž se bude muset zabývat veřejná

o veřejné výdaje na sociální služby, především školství) a nevýhodná pro populaci starou (velký tlak na zařízení lékařské péče, pečovatelské domy, penzijní systém). Jak Preston ukázal, v USA nastal pravý opak. Podmínky se z hlediska alokace zdrojů podstatně zhoršily pro děti a výrazně zlepšily pro důchodce. Mechanismus byl podle Prestona prostý: alokace zdrojů se děje na základě rozhodnutí veřejné politiky. A jelikož v moderních demokraciích jsou tato rozhodnutí ovlivněna mocí zájmových skupin a jelikož moc je zároveň funkcí velikosti skupiny, je jasné, že zvyšující se počty starých osob vedou i ke zvyšující se moci této skupiny. Její moc podle Prestona pochází ze tří zdrojů, jimiž jsou: (1) staří občané samotní, kteří pro sebe pochopitelně hledají ta nejvýhodnější řešení a tlačí na jejich realizaci; (2) populace ve věku ekonomické aktivity, která instinktivně hlasuje pro opatření veřejné politiky financovat potřeby staré populace z veřejných zdrojů, neboť tím se částečně vyvazuje z nutnosti podporovat staré osoby z privátních zdrojů rodinných; (3) opět populace ve věku pracovní aktivity, která volí ve prospěch starých osob, neboť si tím připravuje půdu pro sebe, až sama zestárne. Díky těmto politickým a sociálním tlakům tak ve stárnoucí americké společnosti dochází k transferu opatření veřejné politiky z populace dětské (0-14) na populaci starou, transferu, jenž podle Prestona svým přesunem pozornosti na starou populaci vede, de facto, k ekonomické a sociální diskriminaci dětí.

- 4) Odpověď na tuto otázku přinesl P. Uhlenberg (1988). Na základě zkoumání věkové struktury členů amerického kongresu od roku 1945 a věkové struktury manažerských povolání, jakož i povolání lékařů, právníků a univerzitních profesorů zjistil, že navzdory početnímu růstu starých osob se jejich podíl v pozicích, kde se přijímají rozhodnutí, zmenšil. Jak v politických úřadech, tak v prestižních povoláních jsou počty starých Američanů podreprezentovány - „jak populace stárne, věková struktura vedoucích pozic mládne“ (str. 461). Uhlenberg podává dvě protikladné interpretace tohoto stavu. Podle jedné to znamená, že staří lidé výrazně definují dobu důchodu jako dobu volného času. Jejich vzrůstající kontrola ekonomických zdrojů jim umožňuje získávat sociální výhody, aniž by museli zaujímat vůdčí pozice, aniž by museli nést odpovědnost. Z tohoto hlediska by to tedy bylo vítězství starých občanů, kteří se stávají privilegovanou vrstvou. Druhé hledisko tento fakt chápe jako výraz skutečnosti, že staří lidé se stávají ve stále větší míře zátěží pro společnost a že je tedy možné očekávat vznik konfliktu mezi věkovými skupinami, který bude pramenit z obavy, jestli se společnosti podaří tuto zátěž zvládnout. Důležitá je podle Uhlenberga také otázka, zda „volební síla“ staré populace bude z důvodů její heterogenity a rozdílných zájmů skutečně tak silná, jak se předpokládá.

politika. Je dokonce možné očekávat, že vznikne speciální oblast veřejné politiky, **politiky pro stárnoucí společnost.**

V kontextu demografického stárnutí máme v naší české společnosti ve srovnání s ostatními zeměmi dvě mocné výhody: (1) díky fázovému zpoždění v našich demografických trendech máme možnost poučit se ze zkušeností s populačním stárnutím v zahraničí a přebírat některá úspěšná řešení, (2) stojíme před úkolem tak jako tak přebudovat celkový systém sociálního zabezpečení, což nám otvírá prostor pro dalekosáhlé změny. To, jakým způsobem bude celý systém veřejné politiky pro stárnoucí společnost u nás postaven, závisí samozřejmě na výkonnosti naší ekonomiky, která je výrazně (a je tomu tak v každé zemi) ovlivněna ekonomickou politikou vlády (mocenské elity). Je zřejmé, že ekonomická politika vlády ovlivňuje každého člena příslušné společnosti. Výraznější dopady má pochopitelně na ty složky populace, které jsou z nejrůznějších důvodů ekonomicky neaktivní, a tedy jednoznačně závislé na redistribuovaných zdrojích. Velkou skupinou z nich jsou důchodci.

Pro moderní kapitalismus dnes již jednoznačně platí, že jeho ekonomický systém je činností vlády ve větší či menší míře aktivně ovlivňován. Cíl vlivu je takový, aby bylo dosaženo výsledků, které jsou konzistentní, v souladu s politickými a sociálními hodnotami dané společnosti. Každá vláda tak formuluje svou ekonomickou politiku, která odráží její hodnotová východiska<sup>5)</sup>. A jelikož vláda je sestavována na základě výsledků svobodných voleb, dá se předpokládat, že reprezentuje takové hodnoty, které ve společnosti převládají.

Způsob odpovědi na tuto sadu otázek poměrně snadno odhalí celkovou hodnotovou orientaci každé vlády. Není jistě třeba připomínat, že v průběhu vývoje postupně krystalizovala dvě základní paradigmaty. To první se hlásí k tomu, že blaho jedince je jednoznačně výsledkem jeho odpovědnosti, jeho snažení a že je to tudíž jeho věc. Rovnost je v tomto paradigmatu chápána pouze jako rovnost příležitostí soutěžit, ať byly výchozí podmínky jakékoliv. Svoboda je osvobozením

---

5) Při formulaci ekonomické politiky si vláda musí položit otázku, jaká jsou její hodnotová východiska. Tato otázka se dá rozložit do pěti dílčích otázek. Ta první se dotýká ideologie. Jaká by měla být povaha vládní činnosti a míra zapojení vlády do ekonomického řízení? Druhá otázka se vztahuje k problému rovnosti. Jaká by měla být role vlády v podporování ekonomické rovnosti? Bude preferovat princip rovnosti příležitostí nebo se bude spíše snažit o uplatňování principu rovnosti výsledků? Domnívá se, že princip rovnosti ekonomických příležitostí je tím správným principem, podle něhož se má společnost stratifikovat, nebo by vláda měla sledovat politiku, v níž bude redistribuovat ekonomické výsledky s cílem dosáhnout předem specifikovanou úroveň rovnosti (ať již sociálních skupin či geografických oblastí dané společnosti). Třetí otázka se týká ekonomického růstu. Ekonomové se zde ptají především na to, jak jej udržet a jak velká by měla být jeho míra. Otázky typu zda permanentní ekonomický růst je vůbec žádoucí, si zatím kladou jen nemnozí. Čtvrtá otázka se táže na vztah zaměstnanosti a nezaměstnanosti. Jaká je žádoucí míra zaměstnanosti a komplementárně, jaká je akceptovatelná míra nezaměstnanosti? Pátá, poslední otázka se ptá na míru inflace a úrokové míry. Jak velká míra je akceptovatelná pro ekonomický růst? A jaké by měly být úrokové míry (úrokové míry jdou ruku v ruce s inflací, s níž klesají či rostou), aby podporovaly ekonomický růst?

od vládní kontroly a vládní regulace. Stav společnosti je chápán jako výsledek působení neutrálních sil trhu, a proto je to stav spravedlivý a tudíž i ten nejlepší. Implikací tohoto paradigmatu je také to, že chudoba, která žádá pomoc od společnosti, je – kromě případů vdov, sirotek a handicapovaných (pro něž v minulosti zavedla angličtina výraz *deserving poor*, tzn. chudí, hodní zřetele) – vždy důkazem morální pokleslosti.

Druhé paradigma chápe blaho individua jako výsledek odpovědnosti jak jedince, tak komunity. Rovnost je chápána tak, že soutěž může začít teprve tehdy, až jsou vyrovnány podmínky na startovní čáře. Svobodou se rozumí vládou zajištěná možnost seberealizace prostřednictvím ekonomické a sociální mobility. Síly trhu se musejí regulovat, protože jsou nedokonalé, a vláda kompenzuje jeho nedostatky redistribucí statků a příležitostí.

Tyto dvě sady hodnot, formulované jako ideální typy, se – jak známo – v demokratických společnostech nikde nevyskytují v čisté podobě, nicméně převaha jedné (individuální odpovědnost a důraz na tržní ekonomiku) či druhé (kolektivní odpovědnost a vládní intervence) je v různých zemích patrná. Od ní se pak odvíjejí i cíle a zaměření veřejné politiky a samozřejmě i politiky sociální<sup>6)</sup>.

V naší transformující se společnosti zatím není zcela jasné, jaká jsou hodnotová východiska naší ekonomiky<sup>7)</sup>, ani jaký možný model asistenčního (sociálního) státu můžeme u nás očekávat<sup>8)</sup>. Z hlediska formování politiky pro stárnoucí společnost to bude jistě důležitý moment.

6) V terminologii Esping-Andersena (1990) se v prvním případě jedná o typ asistenčního státu nazvaného „liberální sociální stát“. V tomto typu uspořádání sociálního státu převažuje „účelově zaměřená pomoc, skromná míra celkové redistribuce nebo skromné plány sociálního pojištění, dávky směřují především ke klientům z nižších příjmových vrstev, nároky na sociální pomoc jsou provázány stigmatizací“ (str. 26-27). Představiteli tohoto modelu jsou USA nebo Anglie. Na opačném pólu škály asistenčního státu hovoří Esping-Andersen o dvou tzv. univerzalistických modelech, které nalézá na evropském kontinentu: „korporativistický sociální stát“ a „sociálně demokratický model sociálního státu“. Prototypem prvního je německé „sociálně tržní hospodářství“, ztělesněním druhého je švédský „stát sociálních služeb“. Pro korporativistický sociální stát je podle Espinga-Andersena příznačná ochrana statusových rozdílů, práva připisovaná třídám a sociálním vrstvám. Tento korporativismus byl do struktury státu zahrnut právě takovým způsobem, aby nahradil trh jako zdroj sociálního zabezpečení; soukromé pojištění např. zde proto sehrává okrajovou úlohu. Na druhé straně důraz na uchování statusových rozdílů znamená, že redistributivní vliv státu je velmi omezen. Druhý ze dvou kontinentálních modelů sociálního státu vytvořili sociální demokraté, kteří sledovali ideu sociálního státu, jenž by etabloval rovnost co nejvyššího standardu. Rovnost je posilována takovou měrou, že dělníkům jsou v plné kvalitě garantována práva, kterým se těší střední třída. Všichni získávají, všichni jsou závislí a všichni se cítí být předem zavázáni platit, říká Esping-Andersen.

7) Viz např. kritiku Klausova vedení ODS některými členy ODS za nekonzistentní pravicovost, či kritiku Klausova kabinetu Adamem Michnikem za to, že se verbálně hlásí k liberalismu Chicagské školy, v praxi však provádí politiku socialistickou.

8) Na jiném místě jsme se dříve pokusili ukázat, že díky tradicím a vlivům při formování moderního českého státu, jakož i díky čerstvým existenciálním zážitkům z období „reálného so-

Problémů pro veřejnou politiku nazrává ve stárnoucí společnosti mnoho. Místo jejich výčtu se pokusme o jistou syntézu prostřednictvím hledání hlavních širokých témat, jimiž se politika pro stárnoucí společnost bude muset intenzivně zabývat. Zdá se, jak naznačuje A. Pífer (1986), že lze identifikovat tři významné okruhy: (1) Jak dosáhnout nejmoudřejšího způsobu využití zdrojů ve stárnoucí a zdrojově limitované společnosti? (2) Jak produktivně využít rostoucí počty starých osob? (3) Kdo má být odpovědný za nové sociální potřeby, které stárnoucí společnost generuje?<sup>9)</sup>

### Využití zdrojů

Demograficky stárnoucí populace si pravděpodobně vynutí přesun alokace zdrojů na veřejné výdaje od ostatních demografických skupin na nejstarší věkové skupiny. Nemusí se jednat o zlý úmysl „gerontů“ získávajících ekonomickou a politickou moc. Tento přesun vyplyne především z demografické nutnosti – budeme mít mnohem více starých osob než mladých lidí a mladých rodin s dětmi. Teoreticky by mohl být také způsoben i postupným poklesem zájmu veřejnosti o podporu sociálních programů, který by mohl vyplynout z proměn hodnotových preferencí nových generací, jež budou toužit po dravém prostředí tržního kapitalismu umožňujícím rychlé kariéry ve stylu mladých amerických podnikatelů, manažerů a právníků (tzv. *yuppies*). Teze o narůstání postmaterialistických kohort ovšem této hypotéze protirečí.

Pokud ke změně v alokaci zdrojů dojde, bude třeba mít na paměti jednu velmi podstatnou skutečnost. Snížení racionálních investic (a ony racionální investice si dovolím zdůraznit) do dětské složky populace by se mohlo za nějakou dobu nepěkně vymstít. Jádrem celého problému spočívá v tom, že stárnoucí společnost bude na dnešních dětech závislá mnohem více, než tomu bylo kdykoli dříve. Na jejich schopnostech, na jejich morálce, na jejich hodnotách a zájmech bude záviset blaho nejenom starých osob, ale celého národa. Že klima v rodině a možnosti vzdělání jsou těmi rozhodujícími socializačními prvky, kdy se vytvářejí základní sociální rysy každé osobnosti, je obecně známo. Šetřit na tomto místě by tedy rozhodně nebylo moudré<sup>10)</sup>.

cialismu“ bude pravděpodobně naším modelem korporativistický sociální stát (srov. Mareš, Musil, Rabušic, 1994). Dnes už o tom tak přesvědčení nejsme.

- 9) Pro přesnost, Pífer hovoří ještě o čtvrtém tématu, který může být v kontextu stárnoucí společnosti důležitý: o problému rovnosti a nerovnosti mezi generacemi. Jelikož jsem se o něm již v průběhu práce několikrát zmínil, nebudu zde toto téma speciálně rozvíjet.
- 10) Tímto výrokem samozřejmě nemám na mysli výdaje na bezbřehou propopulační politiku. Nabádám zde k racionálním investicím do výchovy a vzdělávání dětí, které podle teorií lidského kapitálu nejsou nikdy investicemi zbytečnými. Vzdělanostní úroveň navíc podstatně spuvísí s chudobou a chudoba mimo jiné vyvolává kriminalitu. Jen pro zajímavost, v r. 1992 bylo v ČR celkem 8 002 odsouzených osob, z toho 59% tvořili lidé ze základním vzděláním, 38% osoby se vzděláním vyučen a nižším středním bez maturity, 3% byli lidé středoškolsky vzdělaní a 0,3% osoby se vzděláním vysokoškolským. V r. 1992 tvořili mladí lidé do 30 let plných 53% odsouzených (Hořejší, 1993).



Z hlediska perspektivy rostoucích výdajů spojených se stárnutím populace a z hlediska možností státního rozpočtu vzniká velká obecná otázka, kolik prostředků si můžeme dovolit vydávat na za staré osoby. Tato otázka pak okamžitě plodí další, totiž zda systém výdajů na důchodce a staré lidi by měl být založen na věku či potřebách. Řečeno jinými slovy, jedná se problém, jak mít organizován systém sociální pomoci. Jedním ze způsobů je, že se vytvoří státem garantovaná sociální pomoc občanům při splnění jasně vymezených zákonných podmínek (v našem případě tedy podmínka dosažení jistého věku). Jeho výhodou je, že je to řešení univerzální a má povahu „nároku“. Nevýhodou je, že žádný zákon nedokáže stanovit takové podmínky, jež by mohly pamatovat na všechny jemné situace, které přináší život. Při tomto systému dochází postupně k jeho určité degeneraci, neboť občané se naučí v systému chovat tak, aby jim přinášel největší výhody, čímž se systém stává nákladný. Jiným řešením je, že jsou stanovena jen rámcovitá pravidla, která jsou v každém konkrétním případě individuálně upřesňována podle ekonomické a sociální situace žadatele. Tento systém může být celkově levnější, avšak má zase nevýhodu v tom, že přiznává poměrně značnou moc konkrétnímu úředníkovi, na nějž pak může být vytvářen sociální nátlak (Víšek, Kepková, 1993). Toto řešení tedy odráží princip potřeby.

Zahraniční levicově orientovaní stoupenci sociálního (asistenčního) státu tvrdí, že prvořadým kritériem pro všechny veřejné výdaje by měly být potřeby. Pravicové křídlo tvrdí totéž, ovšem s tím argumentem, že všeobecné nárokové programy představují marnotratné veřejné výdaje. Vedle nich pak existuje ještě třetí skupina, která se domnívá, že věk samotný by nikdy neměl být kritériem pro poskytování jakýchkoliv veřejných dávek, jelikož bychom se měli vyvíjet k věkově irelevantní společnosti, která bude uznávat možnost kontinuálního rozvoje člověka během celého jeho života (Pifer, 1986).

Problém věku či potřeby plasticky vystupuje do popředí v oblasti veřejného zdraví, zdravotního zabezpečení. Výdaje na zdraví dětí a v menší míře i na osoby ekonomicky aktivní lze pokládat za investici do lidských zdrojů, zatímco stejné výdaje u starých osob jsou považovány za konsumpci. A jelikož u staré populace je to suma, která se bude enormně zvyšovat, mohla by vzniknout idea, že jednou z možností, jak tuto situaci řešit, je tyto výdaje limitovat např. omezováním nákladných terapií, jako jsou transplantace orgánů, náhrady kloubů atd. V tom případě by ale bylo nutné se okamžitě ptát: Koho z těchto terapií vyloučit? A na základě jakého principu? Na principu věku? Nebo na základě předpokladu, kolik let kvalitního života pacientovi po poskytnutí léčebného zákroku ještě zůstane? Či snad na hodnotě pacienta pro společnost? Na jeho schopnostech si operaci zaplatit? Kdo je ale schopen rozhodnout, zda pětadesátiletý pacient je méně žádoucí než např. pacient čtyřiašedesátiletý? Že uklízečka je méně potřebná než prezident korporace? Mají bohatí právo na to, aby žili déle, či trpěli méně než chudí?

Naléhavost těchto mravních (a ekonomických) otázek vyvolává potřebu zamýšlet se nad celkovým systémem a filozofií systému zdravotního zabezpečení

stárnoucí společnosti. Součástí každého života je smrt. Čím více se individuální život díky individuálnímu stárnutí smrti přibližuje, tím je z hlediska zdravotnických výdajů nákladnější<sup>11)</sup>. Jelikož výdaje na zdravotnictví obecně rostou (nově vynalézané sofistikované léčebné postupy jsou také nákladnější) a jelikož stárnoucí populace bude díky svým počtům starých osob klientem lékařů a lékařských zařízení v mnohem vyšší míře než kdykoliv v minulosti, je jasné, že otázka nalezení zdrojů je již nyní v mnoha společnostech otázkou velmi akutní. A v kontextu vznikající situace, kdy lékařská technologie přináší stále reálnější naději, že poslední dny, týdny a snad i měsíce svého života prožijeme na jednotce intenzivní péče v bolestech, popř. s tělem, které již nemá duši, se stále naléhavěji objevují úvahy nad smyslem a hodnotou takto (draze) udržovaného života<sup>12)</sup>.

Dalším problémem veřejné politiky stárnoucí společnosti je problém pečování o staré lidi. Různé země v tomto ohledu zaujímají různé postoje. Ne každá vláda považuje za optimální izolovat staré občany ve speciálních domech pro seniory (domovy důchodců a domovy s ošetrovatelskou péčí), a proto se snaží vytvořit síť kvalitních služeb, které by umožnily starým lidem žít co nejdéle ve svém vlastním domácím prostředí. Zdá se, že tento způsob péče o seniory je ostatně i současným obecným trendem a nejčastějším způsobem péče o staré občany: nevytrhávat je z jejich prostředí a více motivovat jejich rodiny, aby jim pomáhaly (Staří, 1994). Tento fakt ovšem vedl k otázce, zda je rodina jako instituce schopna tuto péči starým lidem poskytnout. A dále, zda má být v péči o staré osoby, které jsou již neschopné se o sebe postarat, dávána přednost péči v rodině nebo v instituci. E. Borgatta a R. Montgomery (1987) upozorňují, že z faktu, že rodina je hlavním zdrojem péče o staré osoby, se často vyvozuje závěr, že většina rodin se pro péči o své staré příslušníky rozhodla a toto „rozhodnutí“ je mnohdy interpretováno jako důkaz všeobecného souhlasu s názorem, že by to měla být právě rodina, která by se o své staré členy měla starat. Výsledky nejrůznějších studií ovšem naznačují, že čím větší možnost volby má rodina, tím menší je pravděpodobnost, že bude poskytovat péči svým starým závislým členům. Data z výzkumů americké

11) Američtí ekonomové vypočítali, že v r. 1978 byly zdravotní výdaje na ty, kdo v tom roce zemřeli, čtyřikrát vyšší než na ty, kdo přežili. Celkově se podle jejich výpočtů intenzita využívání lékařských zařízení zvyšuje s přibližováním se smrti. Téměř 30% všech lékařských výdajů v posledním roce života jedince je vynaloženo v posledních třiceti dnech života a dalších 16% v předchozích třiceti (Montgomery, Borgatta 1987).

12) Lékařská etika velí udržovat život za každou cenu. Obecná morálka a zákon se staví proti tomu, aby i nevléčitelně nemocný pacient, jenž trpí, mohl dobrovolně a důstojně odejít z tohoto světa: ne traumatizující sebevraždou, nýbrž lidsky decentním a bezbolestným způsobem. Jelikož však výzkumy veřejného mínění zaznamenávají ve vyspělých společnostech stále častěji podporu pro asistované úmrtí, s nímž stále častěji souhlasí i samotní lékaři, neboť jsou stále častěji s touto skutečností konfrontováni (The Right, 1994), zraje otázka, jak na to mají vlády reagovat. Názor, že bolest, která doprovází poslední týdny před „přirozeným“ zesnutím, se dá minimalizovat moderními medikamenty, takže asistovaná smrt není nutná, dostává trhliny prostřednictvím výpovědí těch, kdo mají s takovouto situací autentické zážitky: tyto léky tišící bolest mohou mít vedlejší, halucinogenní účinky, které mohou být stejně strašné jako bolest sama.

provenience ukazují, že o starého člena rodiny se mnohem intenzivněji a mnohem více starají partneři než děti. Tato skutečnost může být podle Borgatty a Montgomeryho (1987) na jedné straně interpretována tak, že se jedná o dva kvalitativně různé vztahy a že partneři se vědomě rozhodují starat se více. Na druhé straně je možno ovšem tutéž situaci vyložit také tak, že partneři mají jednoduše menší možnost volby.

I jiná data naznačují, že členové rodiny – především manželky – se starají o své závislé staré osoby ne z důvodů vysoké hodnoty těchto aktivit, nýbrž prostě proto, že nemají jinou možnost volby<sup>13)</sup>. Z toho je tedy možno vyvodit, že v některých stárnoucích společnostech platí, že péče o staré příslušníky, kterou jim poskytuje jejich rodina, není ani tak výsledkem faktu, že by to byla významná společenská hodnota, jako spíše výraz nutnosti. V tomto kontextu se i pro nás vyjevuje podstatná otázka: do jaké míry by tedy měla veřejná politika pro stárnoucí společnost reflektovat tyto hodnoty, jaká by měla být role státu v přejímání péče o občany, kteří se nemohou o sebe sami postarat?<sup>14)</sup> Musím ovšem na tomto místě opět připomenout triviální fakt, že každá politika je nutně zakotvena v existujících společenských hodnotách. Víme my však, jak se česká veřejnost k tomuto dilematu staví? A jak problém poskytování péče o své staré a nemožící rodinné členy bude vnímat za deset dvacet let, až se počty starých osob zvýší? A je vůbec běžná česká rodina v existující struktuře a velikosti bytového fondu prostorově na typ rodinné pomoci vybavena?

Otázka bydlení starých osob je v naší společnosti stále aktuálnější. Jiří Musil (1982) již před téměř patnácti lety konstatoval, že celá řada vlastností českých sídel, zejména velkých měst, je v rozporu s potřebami lidí ve vyšším věku. Především z důvodů nejrůznějších architektonických bariér, které vznikají jako důsledek toho, že prostředí, v němž žijeme a bydlíme, je formováno především hodnotami mladších a středně starých ekonomicky aktivních, kteří kladou důraz na intenzivní provoz, rychlost, výkon. Reaguje bytová výstavba na tuto kritiku? Uvědomují si městské magistráty, že je třeba výstavbu bytů koncipovat s vědomím nárůstu počtu starých osob?<sup>15)</sup>

13) Např. střední třída poskytuje svým starým závislým členům pomoc spíše finanční (tedy pomocí nepřímou), zatímco dělnická třída spíše pomocí přímou, tj. přímo, fyzicky pečuje o staré osoby (Borgatta, Montgomery 1987).

14) Evropská charta práv a svobod pro staré občany, která byla přijata na konferenci ředitelů domovů důchodců v Maastrichtu 24. 9. 1993, věří, že každá země zformuluje svou národní gerontologickou politiku, která v oblasti péče o staré občany žijící v domovech bude vybudována na čtyřech principech: principu vysoké životní úrovně, principu trvalého zlepšování služeb, principu dosažitelnosti péče a principu pružnosti a přizpůsobivosti financování (Staří, 1994).

15) Byty pro seniory by podle Musilova (1982) doporučení měly mít v případě, že budou obývány jednou osobou, minimálně 36 m<sup>2</sup> užitkové a 23-25 m<sup>2</sup> obytné plochy (celkem tedy 60 m<sup>2</sup>). V bytech pro dvě osoby by mělo být 47 m<sup>2</sup> užitkové plochy a 32 m<sup>2</sup> obytné plochy (celkem 79 m<sup>2</sup>), což umožňuje vytvořit dva poměrně prostorné pokoje, kuchyň a další zařízení. Podle sčítání lidu, domů a bytů z roku 1991 však byla průměrná celková plocha v nájemních bytech jen 59 m<sup>2</sup> a v družstevních bytech 62 m<sup>2</sup> (Statistická, 1993).

Je zřejmé, že mnoho našich seniorů bydlí neadekvátně svému věku: jsou v příliš velkém bytě, za který musí platit velký nájem, byt mají ve vyšším patře, bydlí v rodinném domku, z něhož odešly všechny děti, a nemají již dosti sil na jeho údržbu atd. Součástí veřejné politiky pro stárnoucí společnost by měla jistě být i kromě adekvátní bytové výstavby také patřičná osvěta budoucích seniorů, aby pamatovali na řešení své bytové situace dříve, než ve věku seniorském, neboť celková adaptace na nové prostředí je tak mnohem snazší. To už je ovšem úkol pro ty, kteří se problémem stáří zabývají profesně.

### **Produktivita starých občanů**

Prodlužující se délka lidského života mění ve vyspělých společnostech optiku pohledu na životní cyklus. Dnešní padesátník či padesátnice již zdaleka není blízko svému konci; naopak má před sebou vyhlídku ještě přinejmenším na čtvrt století aktivního života v dobrém zdraví. Tato skutečnost znamená podstatný přerod ve vnímání a plánování životního cyklu, především však věku, v němž se odchází do důchodu. Tomuto problému jsme se již věnovali v kapitole páté, zde bych chtěl upozornit ještě na jeden jeho aspekt. Bude rozhodně potřeba vymyslet možnost zapojení starých osob do produktivní sféry i po překročení hranice důchodového věku. Je totiž možno předpokládat, že biologické a sociální charakteristiky budoucích starých občanů budou takové, že pro mnohé představa důchodového „nicnedělání“ po šedesátém pátém roce věku (jak vidno, anticipuji zde i u nás důchodový věk šedesáti pěti let) nebude přijatelná a budou mít zájem dále pracovat. Veřejná politika by se měla již pomalu zabývat přípravou programů zaměstnávání starých osob. Programů, které by ovšem novým způsobem definovaly zaměstnání pro tuto skupinu populace. Jejich cílem by mělo být pomoci udržet staré lidi produktivní, což by ovšem nemělo znamenat produktivitu pouze v tradičně chápaném smyslu, tedy jako plně placenou práci na plný úvazek. Nově definovaná produktivita, jak navrhuje Pifer (1986), by měla být založena ne pouze na peněžní kompenzaci, nýbrž především na vykonávání práce; takové, která nějakým způsobem prospívá ekonomice nebo přispívá ke kvalitě života. Taková práce by tak zahrnovala dobrovolné aktivity na plný či částečný úvazek stejně jako placenou práci na plný či částečný úvazek pro ty, kdo si chtějí oddálit důchod nebo si k důchodu přilepšit. Velmi vhodné by mohlo být vytváření širokého spektra pracovních míst ve veřejném sektoru (např. v pečovatelské službě o nemohoucí staré spoluobčany či o handicapované děti). Součástí těchto míst by měly být i rekvalifikační programy, aby se stárnoucí spoluobčané mohli s předstihem na svá nová zaměstnání připravit.

Jistě se objeví námitka, že vytváření míst ve veřejném sektoru pro staré občany bude soupeřit s nutností nalézt místa pro mladé nezaměstnané. Nemusí tomu tak být. Jednak vůbec není jisté, zda kolem roku 2010, kdy proces stárnutí české populace propukne s plnou dynamikou, bude zaměstnávání mladých lidí vstupujících na trh práce problém. Budou to totiž kohorty, zrozené ve druhé polovině osmdesátých let a na počátku let devadesátých. Z demografických dat

již víme, že míry porodnosti se v těchto obdobích pohybovaly v ČR na relativně nízké úrovni, takže exploze nových pracovníků se z tohoto hlediska není nutno obávat. Současně je jasné, že povaha pracovních míst vytvářených pro staré občany nebude, domnívám se, takového druhu, aby konkurovala místům určeným pro pracovníky mladého či středního věku.

Mnohým se budou možná zdát takové úvahy v existujícím domácím kontextu předčasné. Znovu si však dovoluji zopakovat myšlenku již v tomto textu vyjádřenou. Musíme se připravit na skutečnost, že nová kohorta důchodců po r. 2010 bude kohortou s podstatně odlišnými existenciálními zážitky, že bude kohortou mohutnou co do své velikosti, bude energická, sebevědomá a vzdělaná, bude mít zcela konkrétní představy o tom, jak aktivně trávit léta svého seniorského života.

### **Kdo má být odpovědný?**

Jak vyspělé populace stárnou, vyjevuje se v diskusích odborníků stále naléhavěji otázka po odpovědnosti za řešení tohoto problému. Má to být vláda? Privátní sektor? Charitativní organizace a dobrovolná sdružení? Rodina? Jedinec sám?

Všechny tyto instituce jsou v nejrůznějších úvahách potenciálními kandidáty a mají své advokáty. Existují i úvahy naznačující, že o odpovědnosti není třeba hovořit, pokud se ponechá vše na působení neregulovaného trhu, jenž automaticky přinese dobrou společnost. Na druhé straně zase existují názory, které mají tak malou důvěru v privátní sektor a iniciativu jedince, že by nejraději vše svalily na vládu.

Otázka odpovědnosti se přelévá do různých oblastí života společnosti. Akutní je např. v oblasti rostoucích výdajů společnosti na zdravotní péči a zdravotní zabezpečení. Kdo např. by měl kryt náklady na nemohoucího stařečka, který již nemůže být opatrován v domácím prostředí a musí být hospitalizován? Má to být z prostředků příslušného nemocenského pojištění? Neměly by to být jeho děti, které by poskytly příslušné finanční krytí místo toho, aby vydávaly peníze na dovolenou a nákup věcí patřících ke komfortnímu životnímu stylu? Ale co když se jedná o rodinu, která by v takové situaci musela volit mezi financováním stařečka a vysláním dětí na vysokoškolská studia?

Jelikož stárnoucí společnost přinese zvýšení výdajů na zdravotnictví, nabývá na důležitosti otázka ochrany zdraví a prevence před chorobami. Do jaké míry by v tomto kontextu měly být odpovědné firmy a korporace, které poškozují veřejné zdraví? Do jaké míry má být jedinec sám odpovědný za ochranu svého vlastního zdraví – např. tím, že nekouří a pije střídavě alkohol? A kdo má být celkově odpovědný za to, že se změní postoj populace ke zdraví? Lékaři, kteří nás především vedou k tomu, jak se vyléčit z nemoci, a ne k tomu, jak nemoci předcházet? Osvětové programy? Výuka ve školách?

Nejdůležitější otázkou o odpovědnosti je ovšem v kontextu stárnoucí společnosti otázka, kdo má být obecně odpovědný za vznik důchodového fondu, z něhož se vyplácí penze? Má to být vláda? Jedinec? Rodina? Zaměstnavatel?

Nebo kombinace těchto činitelů? Naše současná situace, kdy měníme systém sociálního zabezpečení, si přímo žádá, aby tato otázka byla položena. Je zřejmé, že dosavadní způsob, kdy za poskytování důchodů byla odpovědná pouze vláda, se mění a že do důchodových plánů bude více vtažen jednotlivec: jednak prostřednictvím možností důchodového připojištění, jednak celkovým klimatem nově se rodícího systému sociálního pojištění a zásad o sociální pomoci, které budou akcentovat aktivní roli jedince v tvarování jeho života. To v případě starých osob povede ke zdůrazňování nutnosti počítat s tím, že do důchodu by měl jít každý finálně připraven: ať již s úsporami nebo s vhodně investovanými penězi přinášejícími pravidelnou rentu.

\* \* \*

V této práci jsem se pokusil ukázat, jak může být naše společnost v blízké budoucnosti ovlivněna procesem masivního demografického stárnutí, procesem, jenž je v historii lidstva novým fenoménem. Problém stárnutí populace vytváří již dnes ve vyspělém světě kadlub vzájemně propojených témat, jejichž řešení, jak jsme viděli, budou ovlivňovat v podstatě všechny stránky života společnosti. Naše společnost nebude žádnou výjimkou, byť rozsah a dynamika jevu teprve začíná nabírat tempo.

Stárnutí společnosti se stává fenoménem, který bude vyžadovat pozornost nás všech, ať již jako autonomních a nezávislých jedinců, nebo členů veřejných či privátních institucí. Součástí této pozornosti by měla být také účast na veřejných diskusích, jejichž cílem by měla být formulace adekvátního rámce budoucích opatření veřejné politiky pro stárnoucí společnost. Víím, že zde a nyní je toho k řešení hodně. Věřím však, že celková ekonomická a sociální reorganizace společnosti bude řešena již s vědomím a optikou, že element věkově staré populace se postupně stává nevyhnutelnou součástí sociálního organismu. Tato práce se především snažila přispět k zaostřování této optiky.

Jak z předchozích stránek a kapitol vyplývá, téma demograficky stárnoucí společnosti zatím přináší především otazníky. Žel, otázek je mnoho, odpovědi dosud jen minimálně. Odborníci zabývající se tématem stárnoucí společnosti se ovšem v jednom shodují: z důvodů bezprecedenčních proměn věkové struktury se stáváme svědky počátků procesu, jemuž někteří přisuzují povahu sociální revoluce a jehož následky nemají být o nic menší, než byly ty, které způsobily nejpodstatnější technologické objevy.

Demografické změny přinášející populační stárnutí se tak pozvolna, leč s nesmlouvavou vtíravostí, stávají výzvou, která svým charakterem prověří především naše humanistické postoje. Sociálním vědám se zde otvírají pole působnosti, jež jsou široká a žírná.