

SPP 102 Sociální politika

- přednáška č. 5 (jaro 2007)

(Mgr. Ondřej Hora)

Funkce sociálního zabezpečení, principy systému. Cíle systému a odpovídající používané nástroje. Organizace a financování. Srovnání různých režimů sociálního státu, Česká republika.

Cíle sociálního zabezpečení

Politika sociálního zabezpečení ovlivňuje jednání jednotlivců i institucí s cílem kompenzovat nepříznivé finanční a sociální následky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva, nebo jim předcházet (Potůček 1995). PSZ vznikala postupně proti různým sociálním událostem (první byly zahrnuty pracovní úrazy, jako poslední kompenzace v nezaměstnanosti).

Jde tedy především o to předcházet ztrátám (ekonomickým, sociálním) spojeným s obtížnou životní situací, která by mohla vést k životním podmínkám neslučitelných s lidskou důstojností, a zároveň vytvářet příznivé a stimulující životní podmínky.

- 1) v první řadě nutné předcházet sociálním rizikům (prevence)
- 2) zajistit nápravu a uvedení situace do stavu přiměřeného situaci člověka (nalezení zaměstnání, zlepšení zdravotního stavu)
- 3) přikročit k bezprostřední kompenzaci (náhrada příjmu, substituční léčba).

SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 3)

Různá pojetí sociálního zabezpečení

- užší pojetí sociálního zabezpečení – z hlediska užšího pojetí sociálního zabezpečení jde hlavně o sociální peněžité dávky např. důchody, nemocenské dávky, dávky v nezaměstnanosti, dávky spojené s dětmi, sociální pomoc, tj. o redistributivní opatření (sociální pojištění, univerzální dávky, sociální pomoc)
- širší pojetí sociálního zabezpečení – jde o komplexní ochranu proti sociálním rizikům, zahrnuje tedy i řadu dalších oblastí (zdravotní péče a zdravotní pojištění, aktivní politika zaměstnanosti, podpora bydlení, vzdělávací politika ...)

V této přednášce je zahrnuto především užší pojetí, ale oblasti sociální politiky zmíněné v širším pojetí jsou zahrnuty v části IV (8-11 přednáška)

Funkce sociálního zabezpečení

Sociální zabezpečení je třeba pochápat jako určitý „systém“, který plní funkce.

- 1) preventivní funkce (aktivní pojetí) – předvídatelná a nepředvídatelná rizika
- 2) kompenzační funkce – řeší finanční a sociální důsledky životních situací - ohrožující práva (kompenzace ztrát)
- 3) ochranná funkce – podpora v situacích, které to vyžadují
- 4) stimulační funkce – rozvoj příznivých životních podmínek
- 5) sociálně-kontrolní funkce – a) role trhu v oblasti sociálního zabezpečení je regulována, b) vyvážená odpovědnost jednotlivce a státu – existuje obava z možnosti zneužívání určitých typů sociálních dávek, tím je ohrožena legitimita, je proto nutná kontrola, případně i nátlak (např. workfare)
- 6) legitimizační funkce – pro daný typ společenského uspořádání (předchází stávkám a revolucím)

Principy sociálního zabezpečení (1/2)

- 1) princip univerzality (všeobecnosti) – jde o jeden kolektivní systém (sdílení kolektivních rizik), který je platný pro všechny občany a zaručuje jim při existenčním ohrožení / sociální potřebnosti základní dávku za určitých podmínek, ale zároveň nepopírá hledisko jejich vlastního přičinění (princip zásluhovosti)
- 2) princip uniformity (rovnosti či jednotnosti) – jde o to zabezpečit všechny oprávněné podle stejných pravidel (především postupy přiznávání sociálních dávek a způsob prosazování nároků na tyto dávky).
- 3) princip komplexnosti (úplnosti) – jde o to zahrnout všechny kategorie obyvatel a rizika a dosáhnout úplného zabezpečení. Jde nejen o důsledné poskytování peněžitých dávek, ale i sociálních služeb.

SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 6)

Principy sociálního zabezpečení (2/2)

- 4) princip adekvátnosti (přiměřenosti) – výše dávek a služeb musí být přiměřená a) potřebám lidí (hmotná nouze), b) jejich zásluhám (důchodové pojištění) a c) ekonomickým možnostem státu (zbrzděná indexace dávek)
- 5) princip sociální garance (státu) – stát a) vymezení sociálních práv (např. že při vzniku společensky uznaných životních událostí existuje spolehlivá záchranná síť, garance dosažení minimální životní úrovně), b) dává právní garance (legislativní, dozor nad nestátními pojišťovacími fondy) – ručí za nároky pojištěnců, c) ekonomické garance indexace dávek
- 6) princip sociální solidarity – vertikální redistribuce i v životním cyklu, rozvoj nevynucené solidarity (nadace)
- 7) princip sociální spravedlnosti – nemělo by docházet k zásadnímu nezaslouženému zvýhodnění nebo znevýhodnění určitých kategorií
- 8) princip participace – spoluúčast, posílení odpovědnosti subjektů, informovanost subjektů, dostatečná možnost volby

SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 7)

Nástroje sociálního zabezpečení

- 1) legislativní nástroje – zákony (vymezení oblasti, nároku, činnosti)
- 2) finanční nástroje:
 - a) příjmové toky (z mezd) – správa sociálního zabezpečení
 - b) daňové toky (co a jak plyne do státního rozpočtu)
- 3) administrativní a institucionální nástroje – zajištění uplatňování legislativy a finančních toků, regulace.

Formy sociálního zabezpečení (1/2)

a) přímá výplata peněžitých dávek

- sociální pojištění nebo dávky placené z daní
- jednorázové (porodné), krátkodobé (pojištění v nezaměstnanosti) nebo dlouhodobé (důchody)
- obligatorní (mandatorní výdaje) a fakultativní

b) nepřímá výplata peněžitých dávek (daňové úlevy, daňové kredity)

c) účelově vázané peněžité dávky, hmotná plnění (např. na topení, potravinové lístky)

SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 9)

Formy sociálního zabezpečení (2/2)

- d) sociální poradenské služby (poskytování informací, občanské poradenství, zprostředkování (např. zaměstnání), krizová centra, sociálně-právní ochrana)
- e) sociální pečovatelské služby – při selhání přirozených zdrojů suverenity nebo bezpečí (krizová centra, dočasné ubytování, denní pobyty, stravování, ústavní péče)
- f) kontraktace – smlouvy (výkon nebo část výkonu lze smluvně převést na privátní subjekty)
- g) stanovování legislativních podmínek – jejich kontrola a nátlak na dodržování (např. standardy poskytování sociálních služeb)

Organizace a financování

Volba nástroje či formy zabezpečení je závislá především na typu zajišťovaného rizika (události) a je v řadě zemí obdobná, ale ne vždy (existují výjimky). Obecně existují dva základní typy dávek sociálního zabezpečení:

- 1) dávky nahrazující výdělek v situaci, kdy primární výdělek není poskytován (náhrada příjmu – sociální pojištění, sociální pomoc)
- 2) dávky doplňující příjem tak, aby byla kryta mimořádná vydání (sociální pomoc, sociální podpora)

Sociální zabezpečení má téměř ve všech zemích alespoň dva základní pilíře a to je sociální pojištění a sociální pomoc. V České republice existuje třípilířový systém (třetím pilířem je státní sociální podpora)

SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 11)

Česká republika – tři pilířový systém

1) sociálního pojištění:

- a) spravované státem: základní důchodové a nemocenské pojištění, příspěvek na politiku zaměstnanosti
- b) kvazi-soukromé (pojišťovací fondy): zdravotní, důchodové připojištění

2) Státní sociální podpora: přídavky na děti, rodičovský příspěvek, porodné, pohřebné

3) Sociální pomoc (dříve vše bylo systém sociální péče): dnes především 1) dávky hmotné nouze a 2) sociální služby pro zdravotně handicapované

SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 12)

Sociální pojištění

Zahrnovaná rizika: Zahrnuje situace, na které se dá předem připravit odložením své spotřeby (předvídatelná rizika), prostředky jdou do pojistného fondu, v případě „naplnění“ rizika je pak podle předchozích příspěvků vyplácena dávka.

Forma realizace: Existují tři typy sociálního pojištění: povinné státní pojištění, pojištění okruhu osob podle povolání (podnikové, resortní) a soukromé pojištění či připojištění.

Podmínky nároku: nejčastěji je kritériem určité období předchozího přispívání a výše příspěvku má vliv na výši dávky, je zde ale uplatňováno i kritérium redistribuce.

Financování: průběžné spoření, kapitalizací pojistného – příspěvky jsou součástí odvodu z příjmu. Přehlednější hospodaření, ale často velice drahá administrace (i 20-30 procent prostředků).

Možné nevýhody: výrazně zvyšuje cenu práce a obtížně pokrývá marginalizované kategorie

Státní sociální podpora (někdy též označováno jako sociální zaopatření)

Zahrnovaná rizika: především společností uznané situace, které vedou ke zvýšeným nákladům. Jedná se o částečnou úhradu dodatečných nákladů vzniklých kvůli určité situaci dávkou doplňující příjem (často jsou takto podporovány rodiny s dětmi).

Podmínky nároku: Tento typ dávek je nejčastěji vyplácen na základě toho, že událost nastala (univerzální občanský princip), někdy je doplněno také o kritérium potřeby.

Forma realizace: dávky jsou vypláceny přes úřady práce

Financování: financování z daní, dávka není vázána na odvody příspěvků z pracovního příjmu

Možné nevýhody: někdy podpora nemusí stačit (je-li nízká), někdy nízká podpora neúměrně administrativně zatěžuje systém

SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 14)

Sociální pomoc

Zahrnovaná rizika: řešení stavu hmotné a sociální nouze, který není občan schopen řešit sám nebo s pomocí rodiny.

Podmínky nároku: Výplata dávky je podmíněna nedostatečným vlastním příjmem (sociální potřebností), dočasnou hmotnou nouzí (dochází k testování majetku) či specifickou obtížnou životní situací (nemůže se vlastními prostředky zabezpečit, např. zdravotní handicap, péče o dítě atd.).

Forma realizace: dávky sociální pomoci, sociálně-právní ochrana, sociální služby, azyly, krizová intervence

Financování: financováno ze státního rozpočtu a z rozpočtu obcí (municipalit)

Možné nevýhody: riziko zneužívání dávek, stigmatizace klientů

SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 15)

	typ rizika	podmínky nároku	Dekomodifikace	Redistribuce
Sociální pojištění	zahrnuje předvídatelná rizika	předchozí pojištění (stanovené podmínky)	vysoká, ale selektivní + (časové omezení)	zachovává statusové rozdíly, v rámci ž.cyklu
Sociální podpora	události vyžadující doplnění příjmu	nastala nebo trvá událost	vysoká (snadný přístup, záleží na výši)	horizontální, v rámci životního cyklu
Sociální pomoc	hmotná a sociální nouze	testování potřebnosti	nízká (nízká výše dávek, stigma)	vertikální

Typy soustav sociálního zabezpečení (1/2)

- 1) čistý liberální systém sociálního zabezpečení – soukromě - pojišťovací model (USA) a zaměstnanecké pojištění, slabá sociální pomoc (kategorické dávky)
- 2) univerzální občanský systém – zahrnuje rezidenty, veřejná soustava (z daní):
 - a) britský model (beveridgský) – nízké a ploché dávky – zahrnuje všechny občany, rezidenty (zajištění životního minima pro všechny)
 - b) skandinávský model – vyšší standardy, dávky dle dřívějšího výdělku, více akcentovány zásluhové principy

Typy soustav sociálního zabezpečení (2/2)

3) pojišťovací model

a) německý model (bismarckovský) – založený na subsystémech vázaných na zaměstnaneckých (profesních) kategoriích, výraznější prvek zásluhovosti, rozdíly mezi profes. kategoriemi (výhody pro státní zaměstnance)

b) jižní Evropa – některé kategorie populace nejsou ošetřeny, jiné jsou velice zvýhodněny

4) zajišťovací model – větší důraz na dávky a služby pro specifické sociální situace (hlavně spojené s dětmi a péčí o děti; Francie, Lucembursko, Belgie)

5) zaopatřovací model – financování přes daňové odvody

a) Austrálie, Nový Zéland – minimalistický model – podobné USA, větší důraz na soukromé pojišťovací fondy, testování potřebnosti (daňové odvody jsou přerozdělovány pouze mezi sociálně potřebné)

b) Dánsko – maximalistický - i důchodový systém je financován přes daně

Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (1/5)

1) Vztah sociální politiky a hospodářské politiky – (ne)účast na trhu práce způsobuje sociální problémy (chudoba, nezaměstnanost, nerovnosti).

Trh vytváří požadavky na sociální politiku (při větších problémech jsou větší požadavky na sociální politiku, ale ničí se zdroje).

neoliberálové -> *negativní účinky* sociální politiky

a) část zdrojů na opatření na sociální politiku se nedá použít na podporu investic (sociální politika podporuje inflační tlaky investorů)

b) zvýšení nákladů na práci (sociální pojištění – odvody z mezd – velké zatížení pracovní síly, nárůst nezaměstnanosti)

c) oblast pobídek – snížení individuální odpovědnosti – pokles spoření a pracovního výkonu

d) může vytvářet ekonomické tlaky (povinná indexace dávek)

Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (2/5)

ALE jsou také *pozitivní účinky* sociální politiky

- a) ochranná funkce – brání trvalé devastaci lidských zdrojů v důsledku náhlé sociální události
- b) sociální politika snižuje sociální rizika, tím posiluje sociální integritu a sociálně stabilizuje prostředí
- c) prostředky do sociální politiky mohou být investicemi do lidského kapitálu, tím roste produktivita
- d) sociální politika vytváří jistoty pro ekonomické subjekty – mohou více riskovat v ekonomice, podpora ekonomického růstu (větší mobilita, sebezaměstnanost)

Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (3/5)

- 2) Problémy s tzv. demografickou krizí (především důchodové pojištění)
- 3) Dilema mezi univerzalitou za cenu plýtvání a rozmazlování populace nebo adresností dávek za cenu zvýšených administrativních nákladů a sociální stigmatizace příjemců. Problém nízké efektivity dvojího typu – u univerzálního tím, že dávku dostanou (téměř) všichni (a často ve stejné výši ačkoli jejich skutečné potřeby jsou rozdílné), u příjmově testovaného spočívají ve stigmatizaci a nízké cílenosti dávek.

Problémy s nízkou cíleností souvisí a) s využíváním nejvýhodnějšího schématu (Nizozemí), b) se zneužíváním sociálních dávek, c) nežádáním si o sociální dávky (non take-up) a d) problémy „racionalizace“ souvisejícími s odrazováním klientů.

Drahé jsou vlastně obě varianty (nelze říct, která je lepší, záleží na konkrétní situaci).

Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (4/5)

- 4) Problematika centralizace a decentralizace sociálního zabezpečení:
- a) Funkční c-d (podle typů rizik): Někde je jen jedna centrální pojišťovna vs. někdy i více pojišťoven v jedné oblasti (zdravotnictví v ČR)
 - b) Prostorová c-d (stát, region, město): kdo o dávce rozhoduje a nese odpovědnost (zde různé typy kompetencí např. správa financí a výplata dávky, určování pravidel, prosazování programu a jeho kontrola). Decentralizace je výhodná u dávek, kde je důležité posouzení životní situace, ale může vytvářet obousměrné finanční tlaky.
- 5) Sociální zabezpečení se vyznačuje velkou setrvačností: je obtížné ho změnit neboť sociální politika podléhá politickým vlivům, schválení zákonů (opatření) často dlouho trvá, protože chybí sociální konsenzus (ideový, existují různá lobby) nebo politická vůle (neochota dělat nepopulární opatření) ---) Na některé klíčové zákony se čeká velmi dlouho a stále nejsou (příkladem reforma důchodového systému).

Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (5/5)

6) Mezinárodní vlivy

mohou být pozitivní (mezinárodní úmluvy umožňují volný pohyb pracovní síly včetně možnosti čerpat sociální zabezpečení v zemi zaměstnání)

ale také negativní - souvisí s mezinárodní soutěží ohledně ceny práce, v některých zemích snižují náklady na pracovní sílu za cenu snížení sociální ochrany pracovníků (tzv. social dumping), což představuje výhodu z hlediska přilákání kapitálu a zvýhodnění zboží při exportu ---) státy by měly spíše uzavírat dohody zabraňující možnosti vzájemného soupeření, jež se děje prostřednictvím udržování sociální ochrany vlastní pracující populace na nepřijatelně nízké úrovni