

# SPP 102 Sociální politika

## - přednáška č. 5 (jaro 2010)

(Mgr. Ondřej Hora, Ph.D.)

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) – někdy je tak dokonce označováno jen sociální pojištění.
- 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 atd.)

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

## **Funkce sociálního zabezpečení**

Sociální zabezpečení je třeba pochápat jako určitý „systém“, který plní funkce (tedy je vytvářen se záměrem, očekáváme, že bude mít určité efekty).

- 1) preventivní funkce (aktivní pojetí) – předvídatelná a nepředvídatelná rizika
- 2) kompensační funkce – řeší finanční a sociální důsledky životních situací - ohrožující práva (kompenzace ztrát)
- 3) ochranná funkce – podpora v situacích, které to vyžadují (nejen peníze)
- 4) stimulační funkce – podporuje společensky „žádoucí“ chování, 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)

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

### **Principy sociálního zabezpečení (1/2)** - viz také Vojtěch Krebs a kol. (2005). *Sociální politika.*

- 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.

## **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) zajišťuje 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, charita, veřejný sektor)
- 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**

Tvoří komplex ve třech základních rovinách (úrovních), které se vzájemně doplňují:

- 1) legislativní nástroje – zákony (vymezení oblasti, nároku, činnosti)
- 2) finanční nástroje: a) příjmové toky (odvody 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 a individuální podpora klientů.

## SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 8)

### **Formy sociálního zabezpečení (1/2)**

#### a) přímá výplata peněžitých dávek (uplatňována různá hlediska)

Princip zajištění: sociální pojištění nebo dávky placené z daní

Princip nároku: univerzální, vázané na zásluhy, příjmově a majetkově testované

Časové hledisko: jednorázové (porodné), krátkodobé (pojištění v nezaměstnanosti) nebo dlouhodobé (důchody)

Státní garance: obligatorní (mandatorní výdaje, stát je musí vyplatit) a fakultativní (nemusí být přiznány)

Podle příjemce: komu je dávka vyplacena (např. přídavky na děti)

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

#### c) účelově vázané peněžité dávky, hmotná plnění (např. zakoupení automobilu pro postižené, na topení, potravinové lístky nebo elektronické peněženky pro příjemce dávek hmotné nouze)



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

### **Formy sociálního zabezpečení (2/2)**

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

## 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)

## Česká republika – tři pilířový systém

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

- 1) Sociálního pojištění: základní důchodové a nemocenské pojištění, příspěvek na politiku zaměstnanosti, zdravotní pojištění, důchodové připojištění
- 2) Státní sociální podpora: přídatky na děti, rodičovský příspěvek, porodné, příspěvek na bydlení
- 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, odborové) a soukromé pojištění či připojištění.

Podmínky nároku: nejčastěji je kritériem určité období předchozího přispívání a výše příspěvku má většinou 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 drahá administrace (neplatí pro ČSSZ - 2 procenta v roce 2006).

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 a nebo trvá (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 (dokládání událostí)

## 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. návrat z výkonu trestu, 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 a chování	nízká (nízká výše dávek, stigma)	vertikální

## SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 16)

### **Typy soustav sociálního zabezpečení (1/2)**

Podle logiky financování (pojištění, daně), významu jednotlivých složek, výše podpory a role zásluhovosti v systému.

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



## 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

## SPP 102 Sociální politika – přednáška č. 5 (str. 18)

### **Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (1/8)**

- 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 (2/8)**

ALE jsou také *pozitivní účinky* sociální politiky. Sociální politika funguje jako korekční mechanismus, tím podporuje fungování společnosti. Zároveň řeší i situace, které by nebyly řešeny na trhu zboží a služeb.

- a) ochranná funkce – chrání občany v situacích, které individuálně v rodině nebo za pomoci trhu nemohou zajistit, 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 vzdělání dětí či do lidského kapitálu dospělých (tím roste produktivita)
- d) sociální politika vytváří jistoty pro ekonomické subjekty – mohou více riskovat v ekonomice, podpora ekonomického růstu

## **Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (3/8)**

2) Dilema mezi dekomodifikací a rekomodifikací – nakolik mají být lidé zajištěni v situaci ztráty příjmu – především se jedná o výši a délku vyplácení podpor.

Politika zaměstnanosti: na jedné straně je potřebná sociální ochrana (snaha aby široké kategorie lidí nebyly bez příjmu a nepřišly např. o bydlení) a možnost mít čas na nalezení zaměstnání VS. „prázdninový efekt“ (lidé zpočátku nehledají tak intenzivně) a riziko malé snahy lidí o vlastní zajištění.

Rodinná politika: v ČR jedny z nejdéle vyplácených dávek v EU. Umožňuje být rodičům (převážně matky) doma s dětmi, má prokázaný pozitivní vliv na vývoj dětí VS. je v rozporu s potřebou plné zaměstnanosti a může znevýhodňovat ženy na trhu práce.

Nemocenské dávky: v ČR byla poměrně vysoká návštěvnost u lékařů a problémy s „hozením se marod“ VS. nebezpečí přecházení nebezpečných onemocnění a vzniku závažných zdravotních důsledků + nakažení kolegů.

Řešení často leží mimo oblast sociálního zabezpečení (např. na trhu práce).

**Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (4/8)**

3) Problematika sociální spravedlnosti mezi jednotlivými skupinami v populaci

Především je obtížné nastavit systémy sociálního zabezpečení s ohledem na sociální spravedlnost mezi generacemi, ale také např. role rozdílných životních strategií mužů a žen nebo vztah společnosti k lidem ohroženým sociálním vyloučením (např. etnickým menšinám, přistěhovalcům).

4) Problémy s rizikem tzv. demografické krize (především důchodové pojištění) – jedná se také obecněji o problém stability příspěvkových systémů. To vyvolává tlak na (A a/nebo B a/nebo C):

A) větší přísun příspěvků (např. růst zaměstnanosti, zvýšení příspěvků)

B) na snižování ekvivalence či ochrany (minimální důchody)

C) na omezení počtu příjemců.

Je otázkou, zda je to problém jedné generace (pro méně dětí bude v budoucnu třeba méně důchodů) nebo je to trvalejší stav (spirála nízké porodnosti).

**Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (5/7)**

- 4) Dilema mezi veřejným, korporativním a individuálním zajištěním proti rizikům.
- A) Kdo má nést odpovědnost za zabezpečení rizik: např. stát, obce (dávky hmotné nouze, služby), zaměstnavatelé, občané
  - B) Zda je pro občany lepší platit příspěvky do veřejného pojištění, nebo se zajistit raději individuálně. Pro určité kategorie je sociální zajištění nedostatečné (neochota nést náklady) VS. významná rizika určitých forem individuálního zajištění

Jedním z řešení je využívání vícepilířových systémů (nastavují minimální standard, zbytek nechávají na volbě lidí). Zvláště závažně se diskutuje zahrnování nových rizik (a tím rozšiřování sociálního státu).

**Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (6/7)**

5) 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, nízké cílenosti dávek a riziku administrativního kolapsu.

Problémy s nízkou cíleností souvisí:

- a) s využíváním nejvýhodnějšího schématu (příklad Nizozemí),
- b) se zneužíváním sociálních dávek (zamlčování údajů, práce na černo),
- c) s nežádáním si o sociální dávky („non take-up“ – např. obava ze stigmatizace),
- d) s 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 (6/7)**

- 6) 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.
- 7) Rizika politického procesu. 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). Na druhou stranu je někdy změn velmi mnoho a rychle za sebou: ztrácí se přehlednost (je to tak komplikované, že tomu nikdo nerozumí) a objevují se chyby v zákonech.



## **Diskusní témata související s oblastí sociálního zabezpečení (7/7)**

### 8) Mezinárodní vlivy

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

ale také negativní. Traxler a Woitech (2000) – vnímají státy jako „arény“ ve kterých jsou regulovány pracovní podmínky (=) souvisí s mezinárodní soutěží ohledně ceny práce a možnosti rozhodovat o jejím provedení (problém sub-globalizace). ČR je malá otevřená ekonomika, což znamená téměř volný dovoz zboží ze zahraničí.

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.