

## Základy sociální politiky (6)

Sociální politika  
v období transformace

Doc. Ing. Jana Žižková, katedra sociální politiky VŠE Praha

CHARAKTERISTIKA PROCESU  
TRANSFORMACE

Zásadní společenské změny, k nimž dochází v naší zemi po listopadu 1989, nejsou jenom specifickým ČR, ale obecným problémem většiny zemí bývalého socialistického bloku. Podstatou tohoto společného problému je přeměna dřívějšího společenského systému na nový, v němž prioritní úlohu zaujímá ekonomická a sociální oblast, resp. jejich vnitřní těsné sepětí. Tyto dvě oblasti se po několik desetiletí rozvíjely značně autonomně a v podstatě nezávisle na změnách ve vývoji ve vyspělých zemích světa, především Evropy. Obě se dnes nacházejí v procesu transformace. Naše republika se jednoznačně přihlásila k transformaci v systém charakterizovaný demokratickým uspořádáním společnosti a ekonomikou opírající se o trh. Takový systém se vyvíjel v poválečném období ve vyspělých zemích a prodělal mnoho změn, než byla nalezena a zvládnuta relativně přijatelná politická řešení ekonomických a sociálních problémů.

Přesto nelze podléhat iluzi, že transformující se země mohou přebírat od těchto zemí hotová řešení návody apod. Lze z nich samozřejmě vycházet, poučit se, ale vždy je nutno respektovat, že poznání skutečnosti a praxi ověřené postupy a aktivity je nutno přizpůsobit podle vlastních podmínek a předpokladů. Ty se pochopitelně v každé zemi liší nejen podle konkrétního stupně sociálně ekonomického vývoje, ale i podle kulturní úrovně, a tradic té které země apod. Při objasňování podstaty a základních problémů transformace sociální politiky v naší zemi je účelné upozornit na tři skutečnosti, které podstatným způsobem ovlivňují celkovou obecnou snahu celé naší společnosti o uplatnění novodobé sociální politiky, a které se výrazným způsobem dotýkají všech subjektů a objektů sociální politiky bez ohledu na úroveň řízení a regionální (územní) aspekty:

a) V prvé řadě jde o proces, v němž naše společnost přechází od dřívějšího systému k systému pro ni novému, ve výsledném světě však dlouhodobě realizovanému a historií osvědčenému. Pro systém, k němuž vědomě směřujeme, je charakteristické především demokratické uspořádání celé společnosti a tržní systém. Jedná se o změnu zásadního charakteru, kterou lze též vyjádřit jako základní kvalitativní zlom. Takovouto změnu nelze uskutečnit v krátkém časovém údobí. Svoji povahou jde vždy o proces, který lze za vhodných předpokladů dovršit až po určité době. Naše společnost se v současné době nachází v situaci, kdy starý systém již ve své původní funkci neexistuje, ale zároveň ještě ve své celistvosti nepůsobí systém nový. Náš systém lze označit za systém přechodný

(hybridní). Toto poznání má mimořádný význam zejména pro celou oblast sociální, kde se doslova každodenně nové potýká se starým. S mírou přijatelného zjednodušení lze říci, že některé dnes konkrétně používané způsoby a formy provádění sociální politiky nutně doznají vývojových změn.

b) Neméně významný je druhý proces, vnitřně úzce související s procesem prvním. V naší společnosti většina lidí (několik generací) ve skutečnosti prakticky nepoznala žádný jiný systém sociální politiky než ten dřívější a neměla také reálnou možnost s jiným systémem se seznámit. To zanechalo v naprosté většině z nás silné negativní stopy, bez ohledu na to, zda si to uvědomujeme či ne, nebo zda si to vůbec chceme připustit. Dosavadních postojů a návyků se zbavujeme a ještě dosti dlouhou dobu se budeme zbavovat velmi těžce.

c) Třetí proces lze ve stručnosti vystihnout jako problém trendů ve vývoji sociální politiky, což není samozřejmě náš specifický problém, ale problém všech vyspělých zemí. Jde v podstatě o tendenci přechodu ke společnosti informací, o nutnost věnovat maximální soustředěnou pozornost člověku, o účinnější zvládnutí velmi rychle postupujícího vědeckotechnického rozvoje a o přechod od národních hledisek a kritérií k mezinárodním.

Existenci uvedených problémů v oblasti sociální politiky lze přiblížit a zároveň dokumentovat na těchto faktech:

- v sociální politice má stále ještě určitou váhu starý mechanismus tvorby zdrojů a jejich přerozdělování státem. Fondový způsob hospodaření se buduje pomalu a s problémy (viz např. neexistenci sociální pojišťovny);
- pomalu se utvářejí sociální služby tržního charakteru, nedostatečná je účast nestátních subjektů při uskutečňování sociální politiky, činnost charit, spolků, hnutí, církví je více méně v počátcích a v důsledku toho trvá monopol státu v sociální oblasti a přetrvává i neodůvodněné poskytování dotací;
- není dorešena legislativa v některých sociálních oblastech (např. ve sféře bydlení, vzdělávání) ani přesun pravomocí na regionální orgány (okresní, městské a místní úřady) ve smyslu decentralizace rozhodování a výkonu práce, nedoručeno je regionální uspořádání samotné;
- jen pomalu a ztěžka se mění vědomí občanů, stále silná je jejich snaha spoléhat se na stát a klást neadekvátní požadavky na sociální dávky. Iniciativa a zodpovědnost za vlastní životní podmínky není ještě dostatečná.

## SOCIÁLNÍ REFORMA

Od samého počátku transformace naší společnosti bylo zřejmé, že transformace ekonomiky není proveditelná bez zásadních změn

v sociální oblasti. Jinak řečeno: ekonomická reforma musela být – a to platí dodnes – souběžně doprovázena reformou sociální. Obě reformy se navzájem podmiňují, žádnou z nich nelze uskutečnit izolovaně od druhé. V podstatě jde o to, aby bylo zabezpečeno, že každý postupný krok ekonomické reformy bude sociálně přijíman a že nebude docházet k nadměrnému sociálnímu napětí či snad krizi. To také byl a pořád je jeden ze základních předpokladů toho, aby mohly být v ekonomické oblasti realizovány další postupné změny a kroky. Proto byl současně se scénářem ekonomické reformy připraven a vládou přijat i scénář sociální reformy.

Ze samotného charakteru procesu transformace vyplývá, že sociální reformu je třeba chápat nikoli jako jednorázový akt, ale jako reformu kontinuální. Jejím posláním je postupně měnit sociálně politickými opatřeními stávající sociální systém v nový. Sociální politika, tak jak byla uplatňována v uplynulých zhruba čtyřiceti letech, se ukázala jako nefunkční a neefektivní. Lze ji ve stručnosti charakterizovat těmito základními rysy:

- naprosto dominantním postavením státu v sociální politice, jeho paternalistickou rolí (stát jedná za občana), jeho takřka absolutním monopolem v sociální oblasti, direktivismem a autoritativností v rozhodování o sociálních otázkách;
- značným oslabením odpovědnosti jedinců za své životní podmínky, oslabením občanské subjektivity jedinců, což vedlo k útlu ekonomické i občanské aktivity a iniciativy;
- širokým, plošným a paušálním poskytováním sociálních jistot bez zřetele k zásluhovosti (viz např. nivelizaci v důchodovém zabezpečení) a sociální potřebnosti (viz např. způsob poskytování některých rodinných dávek), které se stalo neobyčejně náročné na omezené finanční zdroje;
- neefektivními a neprůhlednými přerozdělovacími mechanismy. Centralizace finančních zdrojů a jejich přerozdělování přes státní rozpočet vedlo ke ztrátě vazby mezi tím, co občan formou daní státu dováděl a co od státu získával (např. v podobě důchodu či nemoenských dávek). Tento mechanismus působil demotivačně a vedl k iluzorní a nepravdivé představě o bezplatnosti řady sociálních opatření a služeb, které byly prezentovány jako dar štědrého státu občanovi.

Sociální reforma směřuje k překonání uvedených nedostatků. V prvním, přechodném období se přednostně realizovala a realizuje v rozhodujících sociálních oblastech, a to v rámci politiky zaměstnanosti, politiky pracovních příjmů, rodinné politiky a politiky sociálního zabezpečení.

Základním záměrem (cílem) sociální reformy je přenést zodpovědnost za sociální situaci jednotlivých občanů a jejich rodin na tyto jednotlivce, uvolnit (liberalizovat) rozhodování o podmínkách práce a o mzdách, rozmnožit (pluralizovat) subjekty i formy sociální politiky a uplatnit autonomii a samosprávu v sociální oblasti.

Za součást sociální reformy je třeba považovat Scénář sociální reformy, vypracovaný a vyhlášený vládou ČSFR v roce 1990. Scénář je chápán jako první krok v rámci kontinuální reformní činnosti v sociální oblasti. Je

prakticky sociálním programem tehdejší federální vlády, zpracovaným na přechodné období dvou let.

Scénář byl pojat spíše jako program ochranný (sanační a garanční), který měl umožnit a podpořit ekonomickou reformu, nežli jako program orientovaný cílově, tj. ke komplexnímu ozdravení celého sociálního systému. Proto se přednostně zaměřil na vytváření aktuálních rizik dalšího vývoje, které spatřoval v nezaměstnanosti, inflaci a privatizaci a na opatření, která budou tlumit sociální napětí spojená s těmito procesy. Přes svůj převážně ozdravný a garanční charakter sehrál scénář velice aktivní roli, neboť sociální politika jako taková podpořila a umožnila start a počátek ekonomické reformy a svým způsobem svůj charakter dokonce přesáhl, a to tím, že položil základy k vybudování chybějících sociálních institucí (např. úřady práce), institutů (sociální pojištění, životní minimum) a mechanismů (např. valorizační mechanismy, kolektivní vyjednávání). Scénář sociální reformy rovněž inicioval budování záchranné sociální sítě.

## ZÁCHRANNA SOCIÁLNÍ SÍŤ

Záchrannou sociální síť lze vymezit jako soubor, či výběr různých legislativních norem, zahrnující různá aktivní i pasivní opatření, kterými stát garantuje všem občanům určitou minimální úroveň pomoci v případě, že se ocitnou v závažných nouzových sociálních situacích. Je zamýšlena jako reakce na nepříznivé sociální důsledky ekonomické reformy a procesu transformace vůbec.

**Záchranná sociální síť plní tyto základní funkce:**

- aktivně působí v politice zaměstnanosti a spoluutváří předpoklady k tomu, aby se pracovní síla vracela do aktivní ekonomické činnosti a byla zabezpečena nezbytnými příjmy v případě nezaměstnanosti,
- zajišťuje ekonomicky aktivnímu obyvatelstvu minimální výši pracovního příjmu garantovaním tzv. minimální mzdy,
- garantuje nezbytně nutnou výši příjmů sociálně potřebným občanům a rodinám s dětmi, např. stanovením minimální výše starobního důchodu, stanovením životního minima apod.
- poskytuje určitou ochranu bydlení sociálně potřebným občanům, např. určitými příspěvky na úhradu nákladů spojených s bydlením.

Záchranná sociální síť je institutem, který je ve vyspělých zemích značně rozšířen a používán. Tato síť je – a to i z hlediska mezinárodních zkušeností – považována za podstatnou součást jakéhokoliv programu ekonomické reformy. Všeobecně se uznává, že má být integrální součástí reformního procesu, neboť v opačném případě hrozí nebezpečí, že může dojít k výraznému zpomalení až zochybnění ekonomické reformy.

Záchranná sociální síť má v podstatě především zmírňovat nejvyhraněnější sociální dopady jednotlivých postupných kroků transformace ekonomiky. Je výrazem solidarity a zodpovědnosti státu ve vztahu k občanům pro případ, že se ne vlastní vinou dostanou do stavu nouze, případně, že jsou ohroženi důležité sociální zájmy občana nebo i státu

(společnosti). V těchto případech stát garantuje potřebný, nezbytný, společensky uznávaný standard pomoci.

Ztráta zaměstnání je jednou z nejzávažnějších situací v životě člověka a jeho rodiny. Proto se záchranná sociální síť soustřeďuje především na řešení problémů, které s nezaměstnaností souvisí. Velmi významné je stanovení minimální mzdy pracovníka, poskytování podpor rodinám s dětmi, pozornost věnovaná občanům žijícím v chudobě nebo pobírajícím nízké důchody, které jsou jediným zdrojem jejich příjmů, ochrana bydlení, dostupnost standardní úrovně péče všem potřebným občanům (ústavní sociální péče) a mechanismus valorizace sociálních dávek, sledující udržení reálné úrovně hodnoty dávek a důchodů.

Záchranná sociální síť je koncipována jako aktivizační a adaptabilní (pružný) systém sociálních opatření, který musí nutně reagovat na změny, k nimž dochází v reálném životě. Naše vlastní zkušenosti jsou prozatím krátkodobé a spíše skromné. Nejsou však zcela omezené, neboť jsou k dispozici poznatky a zkušenosti z jiných vyspělých zemí, které také byly a stále jsou zohledňovány a využívány v naší sociální politice. Pro přiblížení některých problémů spojených s pojetím, obsahem a fungováním sociálních záchranných sítí v západních ekonomikách uvádíme některé jejich zkušenosti a názory.

Zatímco základní charakteristika záchranné sítě (zejména je-li chápána jen jako garance minimálního příjmu) je poměrně jednoduchá, je mnohem složitější žádoucí fungování dosáhnout. To vyžaduje řadu klíčových rozhodnutí, protože záchranná síť může mít velmi rozdílné formy. Může být spravována centrálně s jednotnou výší dávek, nebo lokálně, mnohdy i s lišícími se dávkami. Může být aplikována na domácnost, na rodinu, na jednotlivce. Může to být schéma všeobecné podpory, nebo schéma cílené na specifické kategorie obyvatelstva. Výše dávek může být vázána na hranici chudoby, nebo např. vyjádřena jako procento minimální mzdy apod. Rovněž rozsah sociálních situací, které záchranná síť pokrývá, se liší. Tradičně se síť zaměřuje na podporu chudých.

Fungování záchranných sítí není bezproblémové a jejich úspěšnost není zcela jednoznačná. O omezené úspěšnosti sítí se hovoří např. v SRN, Irsku, ale i ve Velké Británii, kde síť nejsou rozšířeny na ochranu rodiny či ve Finsku a ve Švédsku, kde nedostatečně fungují ve vztahu k mladým skupinám obyvatelstva. Závažným problémem ve většině zemí je problém jejich dostatečně efektivního fungování. Příčinou je buď okolnost, že v sítích jsou značné mezery, že jsou příliš řídké a nepokrývají některé žádoucí sociální situace občanů buď vůbec, nebo v nedostatečné míře, a nebo naopak zabezpečují přílišné sociální pohodlí občanů a dostatečně je nemotivují k vlastní aktivní činnosti. Přitom je zřejmé, že konkrétní podoba sítí není jen otázkou dobré vůle a sociálního citění ve společnosti, ale že je závislá na zdrojích, z nichž jsou opatření financována – a to až již jde o zdroje určené k financování dávek či ke správě sítí.

Dalším problémem fungování sítí je fakt, že sami lidé vždy nevyužívají možnosti požádat o dávky a mnohdy nemusí o nich ani vědět, či nevěří, že by na ně měli nárok (např. pocit poníženosti, odrazující způsob administrace dávek a jeho časová náročnost, nedostatečné znalosti pro vyplňování dokumentů apod.). Existují důkazy z celé řady zemí, že využití práva na podporu je reálným problémem, jehož překonání nebude snadné.

Za posledních čtyřicet let vzrostl počet příjemců dávek z programů záchranné sítě USA zhruba ze 2 mil. v roce 1950 na 11 mil. v roce 1980 a stále na tomto počtu zůstává. Ve Velké Británii činil v r. 1948 počet příjemců tzv. Income Support 1 mil. osob a v roce 1989 již zhruba 4,3 mil. Rovněž v SRN se počet příjemců dávek Sozialhilfe v posledních dvaceti letech více než zdvojnásobil. Rostoucí náročnost finančního krytí záchranných sítí staví dnes řadu vyspělých zemí před problém přehodnocování efektivnosti jejich fungování.

Závěrem možno říci, že záchrannou síť jako institut je nutno uplatňovat pro její humanitní podstatu a naplňování sociální spravedlnosti cestou širší společenské solidarity. Je však na ni třeba nahlížet jako na jeden ze série sociálně politických opatření. Záchranná síť nemůže být všelékem, ale jakýmsi záchranným lanem pro případ nepříznivých sociálních situací, kterým však je třeba primárně předcházet, a to jak makroekonomickou politikou (řešení nezaměstnanosti, inflace), tak i většinou sociálně politických opatření, zejména opatřeními vzdělávací politiky, sociálního pojištění apod. Jedině tak lze také zajistit, že finanční výdaje na tyto sítě budou pro společnost únosné.

Jak již bylo uvedeno, je uskutečnění sociální reformy v ČR dlouhodobějším procesem. Úspěch přitom v podstatě míře závisí na tom, jak se daří skloubit koncepční řešení a jemu odpovídající opatření (které lze pochopitelně realizovat jen postupnými kroky) s těmi opatřeními, která mají, resp. musí řešit bezprostřední aktuální problémy provázející jednotlivé kroky ekonomické reformy. Jde tedy v podstatě o souběžné a účinné zvládání koncepčních záměrů a krátkodobých aktuálních opatření.

Posuzujeme-li z tohoto hlediska scénář sociální reformy a záchrannou sociální síť, jak byly přijaty a jak se postupně provádějí, pak patří ke koncepčním záměrům především konstituování nového systému sociálního zabezpečení a ke krátkodobým pak vytváření a fungování záchranné sociální sítě. Nutno poznamenat, že dlouhodobější (parametrizované) cíle a z tohoto hlediska i dlouhodobější konkrétní program sociální politiky vládou zatím zformulován nebyl. I když tento stav není optimální, má své pochopitelné příčiny, spočívající především v komplikovanosti zpracování takového programu, v konfliktosti procedury sjednocení se na konkrétních cílech apod. Z těchto důvodů je naše koncepce sociální politiky zatím dosti obecná a ne zcela zřetelná. Nicméně to, co bylo po roce 1989 v sociální politice realizováno, je důkazem toho, že vláda a stát nepostupují v této oblasti jenom krátkodobě a prakticisticky.