

- 1918 zákon o podpoře matky a dítěte
- 1919 zákon o bydlení a plánování měst (příspěvky na bydlení)
- 1920 zákon o podpoře v nezaměstnanosti
- 1934 vzniká Rada pomoci nezaměstnaným

D. Rozvíjející se stát veřejných sociálních služeb (1939+)

Zrušení zákona o podpoře chudých a vytvoření širokého spektra obecně dostupných služeb uspokojujících potřeby lidí.

- 1944 školský zákon - poskytování vzdělání zdarma (platil až do roku 1988, kdy byl nahrazen zákonem o reformě vzdělání)
- 1946 zákon o Národní zdravotní službě, financované z daní a dostupné všem občanům zdarma (výraznější změnu představovala až Bílá kniha o zdravotnictví publikovaná v roce 1989)
- zákon o národním pojištění
- zákon o rodinných přídavcích (rozšířený v roce 1975 soustavou přídavků na děti)
- 1948 zákon o sociální pomoci
- 1949 zákon o bydlení
- 1951-1958 období redukci a úspor v rámci existujících schémat
- 1959-1970 období rozšiřování a konvergence služeb
- 1961, 1975 zákony o starobních důchodech
- 1970-1974 vytváření podmínek pro soukromý sektor jako alternativu veřejného sektoru
- 1972 zákon o financování bydlení (přechod od financování sociálních bytů k příspěvku na bydlení sociálně slabým, s podporou privatizace bytového fondu)
- 1974+ "Britská sociální politika úspěšně přežila ekonomický hurikán poloviny 70. let a ideologickou vichřici let osmdesátých. [...] Systém sociálního zabezpečení fungoval s rostoucí efektivností jako záchranná síť v období ekonomické krize a restrukturalizace." (Hills 1990)
- 1982 zrušeny přídavky k nemocenským příspěvkům a k podpoře v nezaměstnanosti odvozené od výše platu
- 1986 zákon o sociálním zabezpečení se zpřísněním podmínek poskytování některých sociálních dávek
- 1988+ realizovány dílčí reformy organizace a financování Národní zdravotní služby

I.4. Přehled vývoje sociální politiky na území dnešní České republiky do roku 1989⁷

I.4.1. Období Rakousko-Uherska

Tak jako v jiných zemích tehdejší Evropy, i u nás poskytovaly už ve středověku různé instituce péči a pomoc potřebným. Zpočátku šlo o církevní charitu, vycházející z hodnot křesťanského milosrdenství. Církev zřizovala špitály, útulky, pečovala o chudé. Patřilo ke křesťanským ctnostem obdarovávat chudé. Od 16. do 19. století byla chudinská podpora v rámci Rakousko-Uherska svěřena obcím a regulována ustanoveními

říšského policejního řádu. Obcím bylo uloženo pečovat o své chudé na základě domovského práva. (Slovo ratejna, kterého se dnes užívá jen v přeneseném hanlivém významu, původně označovalo obecní domovy pro staré a invalidní osoby.)

Sociální zabezpečení se rozvíjelo postupně - od poskytování doživotních penzí vybraným důstojníkům císařské armády a státním úředníkům zvláštním rozhodnutím císaře až ke stanovení jistých pravidel pro přiznávání penzí státním zaměstnancům (zákony z roku 1771 a 1781). Od té doby počet zákonů stanovujících podmínky přiznávání penzí a různých dávek neustále rostl, právě tak jako okruh jejich příjemců: přibývali soudci, učitelé, železničáři, zaměstnanci pošt. Ve druhé polovině 19. století se jim - kromě starobních důchodů - vyplácely už i dávky v nemoci a v invaliditě. V případě úmrtí měli příbuzní závislí na jejich výdělku nárok na důchod pro pozůstalé. V této době se také svépomocná podpůrná sdružení horníků - tzv. bratrstva - změnila v povinně ustavované a z prostředků zaměstnanců i zaměstnavatelů financované fondy vyplácející podpory ve stáří, invaliditě a v případě smrti horníka jeho pozůstalým.

Bismarckovy reformy sociálního zabezpečení nacházely odezvu i v Rakousku-Uhersku. V roce 1887 byl přijat zákon o povinném úrazovém pojištění a o rok později zákon o povinném nemocenském pojištění dělníků a nižších úředníků. Okruh takto pojištěných se postupně stále rozšiřoval; vznikl také samostatný systém sociálního pojištění vyšších úředníků pracujících v soukromém sektoru a příslušníků svobodných povolání.

Na začátku 20. století se diskutovalo o doplnění úrazového a nemocenského pojištění o pojištění starobní. Toto však bylo přiznáno pouze úředníkům pracujícím v soukromém sektoru a příslušníkům svobodných povolání. Samostatně hospodařící osoby právě tak jako zemědělští a lesní dělníci nebyli v té době pojištěni ze zákona - záleželo na rozhodnutí jich samotných či jejich zaměstnavatelů.

I.4.2. První republika

Na troskách Rakouska-Uherska vzniklo v roce 1918 samostatné Československo. Za veliký pokrok, kterého dosáhlo ve sféře sociální politiky mezi dvěma světovými válkami, vděčilo - kromě zděděných tradic i nově vzniklých demokratických institucí - i sociální filozofii svého prvního prezidenta Masaryka, který byl aktivním sociálním reformátorem, člověkem hluboce cítícím s lidmi trpícími hmotným nedostatkem a nedostatkem vzdělání a usilujícím o změnu jejich životních podmínek tak, aby dostali šanci postarat se o sebe i své bližní. Je možno říci, že československá sociální politika byla v tomto období v popředí světového vývoje jak v teorii (Engliš, Macek, česká pojištění matematická škola aj.), tak v praxi, což se mj. odrazilo i ve vysoké úrovni sociálního zákonodárství.⁸ Politicky významná byla podpora tohoto úsilí ze strany československé sociální demokracie jako jedné ze stran často zastoupených ve vládních koalicích.

Kromě zákonů o podporách v nezaměstnanosti, o osmihodinové pracovní době a o vyplácení penzí válečným invalidům a pozůstalým po vojácích, které byly přijaty bezprostředně po skončení první světové války, se postupně připravovaly sociálněpolitické reformy zásadnějšího charakteru. Bylo ustaveno ministerstvo sociální péče a založena Ústřední sociální pojišťovna. Roku 1924 bylo reformováno nemocenské pojištění a

⁷ Vývoji sociální politiky v České republice v letech 1989-1993 je věnována kapitola VI.

⁸ Například Řecko se ve třicátých letech rozhodlo založit svoji soustavu sociálního zabezpečení.

zavedeno invalidní a starobní pojištění dělníků zaměstnaných v soukromém sektoru. Pojištění zakládalo i nárok na vdovský, vdovecký a sirotčí důchod a některé další dávky. V roce 1925 získali ze zákona nárok na placenou dovolenou kromě úředníků i všichni dělníci. Téhož roku byl přijat zákon o pojištění samostatně hospodařících osob. Realizován však byl až v roce 1934, i tak jen pro omezený okruh této kategorie pracujících.

Československá sociální reforma, jejímž cílem bylo rozšířit povinné sociální pojištění co největšího počtu občanů proti všem základním sociálním rizikům, byla zbrzděna nástupem hospodářské krize začátkem 30. let. Nedostatek finančních prostředků například neumožnil zavést pojištění v nezaměstnanosti, které mělo nahradit do té doby fungující vyplácení podpor v nezaměstnanosti odborově organizovaným nezaměstnaným. Vláda se snažila čelit důsledkům hospodářské krize alespoň státními zakázkami, dotacemi na veřejné práce, rozšířením sítě zprostředkovatelen práce a organizováním středisek pro rekvalifikaci nezaměstnané mládeže.

I.4.3. Období komunistické nadvlády

Po skončení druhé světové války v roce 1945 se Československo ocitlo v mocenské sféře Sovětského svazu. Následoval komunistický převrat v roce 1948 a s ním i zásadní změny politického a hospodářského systému. Ty se výrazně promítly i do pojetí a uplatňovaných nástrojů sociální politiky.

V roce 1948 byl přijat již od konce války připravovaný zákon o národním pojištění. Zákon, připravený sociálně demokraticky orientovanými odborníky, byl inspirován Beveridgovými myšlenkami, aplikován však byl na německou sociálně pojišťovací koncepci. V rámci tohoto zákona byly sjednoceny různé pojišťovací soustavy a pojištění různých typů rizik, pojištění bylo rozšířeno o další skupiny obyvatelstva a byla vytvořena Ústřední národní pojišťovna pracujících na fondovém principu. Příspěvky byly hrazeny společně zaměstnanci, zaměstnavateli i státem. Pojišťovací soustava byla navržena tak, aby ji bylo možno průběžně zdokonalovat. Začátkem 50. let však byl fondový způsob hospodaření zrušen, majetek sjednocené pojišťovny zestátněn a od té doby se finanční prostředky určené na sociální zabezpečení začaly přerozdělovat přes státní rozpočet. Vznikl samostatný Úřad důchodového zabezpečení, soustava státního zdravotnictví a správa nemocenského "pojištění".

Zestátnění všech sektorů národního hospodářství a centralistický způsob regulace pohybu pracovní síly vedly k uměle udržované plné zaměstnanosti. Právo na práci a zároveň povinnost pracovat byly vtěleny do zákonných norem.

V roce 1957 došlo k další reformě soustavy národního "pojištění". Bylo zdůrazněno odvozování výše dávek od výše platu a délky zaměstnání a byla zavedena jejich diferenciaci podle kategorií zaměstnání. Celá soustava byla v té době již zcela závislá na rozhodnutích strany-státu a na finančních přidělech ze státního rozpočtu. Organické zpětné vazby, ať už by byly zprostředkovány finančními toky nebo samosprávnými formami rozhodování, byly eliminovány. Jen název stále připomínal původní autonomní charakter soustavy pojištění.

Od té doby docházelo čas od času pouze k menším doplňkům nebo změnám; na principech fungování takto koncipované soustavy se už mnoho nezměnilo. Vzhledem k tomu, že nebyl přijat princip valorizace sociálních dávek (zejména starobních dů-

chodů), byly tyto čas od času jednorázově zvyšovány. Začátkem 70. let byla rozšířena finanční podpora rodinám s nezaopatřenými dětmi.

Sociální politika se v Československu od roku 1948 do roku 1989 vyznačovala těmito rysy:

A. Celá soustava se odvíjela od principu plné zaměstnanosti, přičemž práce byla vynucována zákonem. Klíčovou kategorií, od níž se odvozoval sociální status, sociální výhody a možnost participovat na sociálních opatřeních, byla kategorie 'pracujících'. Od práva-povinnosti pracovat se do značné míry odvozovala pozornost věnovaná rodinám s nezaopatřenými dětmi: rozvinula se síť jeslí a mateřských škol pečujících o děti zaměstnaných rodičů. Zaměstnanost žen dále podporovaly nivelizace platů a nízká příjmová úroveň. Lze dokonce říci, že v politice odměn za práci a sociálních dávek nebyl rozhodující výkon, nýbrž nutné náklady na reprodukci pracovní síly.

B. Stát se pokoušel okupovat všechny funkce sociální politiky, včetně těch, které občanská společnost svěřuje rodině, obci, dobrovolným sdružením či nestátním institucím. Občané byli vtlačeni do role pasivních příjemců služeb, o jejichž podobě či kvalitě neměli šanci spolurozhodovat. Taktéž zaměstnanci příslušných zařízení (ústavů sociální péče, škol, nemocnic, úřadů státní správy) měli jen minimum příležitostí uplatnit svůj pohled na věc.

C. V souladu s ideologií "vybudovaného socialismu" se, zejména od 60. let, prosazovala také univerzální schémata, odvozující nároky na dávky a služby od statutu občana. To ovšem nebránilo v provozu soustavám pečujícím o privilegované vrstvy populace (zvláště o stranický a bezpečnostní aparát), které stále mohutněly.

D. Politická praxe preferování výrobních odvětví vedla - spolu s rostoucí celkovou ekonomickou neefektivností a vysycháním finančních zdrojů - k obrovské vnitřní zadluženosti sféry služeb, a to jak v oblasti základních prostředků, tak v motivaci, schopnostech a dovednostech profesionální pracovní síly.

E. Zejména v 70. a 80. letech se rozvíjely specifické služby pro zaměstnance, zvláště ve vybraných odvětvích materiální výroby. Podniková sféra se tak do jisté míry snažila kompenzovat svým zaměstnancům nedostatky v činnosti státních institucí sociální politiky.

Otázky ke kapitole I:

1. V které zemi a za jakých okolností bylo poprvé zavedeno povinné sociální pojištění? Jakými filozofickými a politickými koncepty bylo inspirováno?
2. Charakterizujte vývoj sociální politiky v Německu mezi dvěma světovými válkami.
3. Jak se vyvíjel "welfare state" ve Švédsku a co způsobilo, že se dostal v nedávné minulosti do vážné krize?
4. Kdo napsal zprávu Sociální pojištění a navazující služby, jaké návrhy tato zpráva obsahovala a do jaké míry byly posléze skutečně realizovány?
5. Proč se soustavy sociálního zabezpečení netěší zvláštní přízni ministrů financí?
6. Argumentovaně se vyrovnejte s tvrzením, že vývoj sociální politiky směřuje neúchylně od nedokonalých a nedostačujících schémat ke schématům dokonalejším

Příklad:

Provoz útulku pro osamělé matky může být hrazen ze státního rozpočtu a z prostředků obyvatelek, administrován městským úřadem a svěřen soukromé firmě (pracující buď na ziskovém nebo neziskovém principu).

IV.2.4. Funkce, struktura a systém řízení institucí

IV.2.4.1. Obecně k soustavě sociálního zabezpečení

Funkce sociálního zabezpečení

Základní funkcí všech soustav sociálního zabezpečení bez rozdílu je poskytnout jedinci či rodině ochranu a podporu v životních situacích, které si toho vyžadují. Kromě toho plní soustavy sociálního zabezpečení legitimizační funkci pro daný typ společenského uspořádání a mohou mít také sociálně kontrolní funkci. Často diskutované funkční omezení soustav sociálního zabezpečení spočívá v tom, že jejich existence a dostupnost by neměly vést k ohrožení pracovní morálky.

Struktura sociálního zabezpečení

Soustavy sociálního zabezpečení jsou historicky poměrně mladým fenoménem. Vznikaly krok za krokem, od schémat týkajících se pouze části populace nebo vybraných rizik až k velkoryse koncipovaným univerzalistickým systémům na úrovni národních států. Dnes už tyto soustavy začínají překračovat i hranice jednotlivých zemí.

Z analytického hlediska i z důvodů přehlednosti výkladu je užitečné chápat soustavy sociálního zabezpečení jako komplexy sestávající ze tří základních součástí: sociálního pojištění, sociální podpory a sociální pomoci. Ne všechny tyto součásti musí být ovšem v případě jednotlivých států rovnoměrně rozvinuty.

Systém řízení sociálního zabezpečení

Pro země tzv. reálného socialismu byla typická značná centralizace řízení institucí sociálního zabezpečení. Jednotná soustava a státní monopol byly idoly, na které nebylo nikomu dovoleno sáhnout. Decentralizace může být dosaženo různými formami, od korporativního modelu, kdy se soustavy vytvářejí po linii jednotlivých profesí či hospodářských sektorů, přes regionální soustavy, kdy je rozhodující pravomoc v koncipování a správě soustav sociálního zabezpečení převedena z centra na nižší úroveň státní správy, až po spoléhání se na individuální iniciativu kombinovanou s činností nezávislých institucí v tržním prostředí.

Kromě resortního ministerstva (práce a) sociálních věcí se na chodu sociálního zabezpečení na centrální a regionální úrovni podílejí správy sociálního zabezpečení, úřady pokrývající agendu sociální podpory a pomoci a pojišťovny.

V řízení decentralizovaných soustav sociálního zabezpečení mívá tradičně značnou specifickou váhu samospráva - snad díky tomu, že zpočátku to byly právě iniciativy "zdola", které daly vzniknout prvním schématům sociálního zabezpečení (mutualities ve Francii, dělnické podpůrné spolky v Německu a Rakousko-Uhersku).

Dozorčí a správní rady fondů sociálního pojištění, v nichž mají pojištěnci zákonem určené zastoupení, se významně podílejí na formování a realizaci politiky těchto fondů. Z povahy věci vyplývá, že tyto fondy jsou tím nezávislejší, čím méně pravomocí má stát

v rozhodování o alokaci finančních prostředků, které fondy spravují. Existují značné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi v rozsahu pravomocí státních orgánů v této sféře.

Všechny soustavy sociálního zabezpečení se vyznačují velkou setrvačností, a úsilí o jejich změnu naráží jak na nepružnost institucí, tak na zájmy různých sociálních skupin, kterých by se mohly připravované reformy negativně dotknout.

IV.2.4.2. Sociální pojištění⁵

Sociální pojištění zabezpečuje finančně jedince nebo jeho rodinné příslušníky při výskytu životních událostí, které lze předvídat a proti kterým je pojištěn (nemoc, invalidita, smrt živitele, stáří). Je založeno na principu rovnoměrného sdílení možného rizika vzniku takových událostí mnoha pojištěnci.

Možné riziko R lze vypočítat jako násobek pravděpodobnosti výskytu uznané události P a velikosti škody touto událostí způsobené S :

$$R = P \times S$$

Pojišťovací soustavy se liší podle míry regulace jejich činnosti státem a podle míry přímého vstupu státu do těchto činností:

- povinné pojištění (státní nebo státem sledované)
- pojištění vymezeného okruhu osob podle povolání (resortní, podnikové pojištění apod.)
- soukromé pojištění (rozhodnutí o pojištění je ponecháno na vůli jednotlivce).

Právo upravuje zavedení povinného pojištění zpravidla tam, kde jsou rizika chápána a uznána jako sociálně významná. Občané se mohou pojistit také sami z vlastní iniciativy - formou dobrovolného doplňkového pojištění, spořením, investováním kapitálu apod.

IV.2.4.3. Státní sociální podpora

Státní sociální podpora se váže na sociální situace, na něž nebývá možné se předem připravit (mateřství, výchova dítěte, invalidita závislého člena rodiny, rodinné krize a partnerské rozvraty)

Na rozdíl od sociálního pojištění není státní sociální podpora vázána na odvody příspěvků z pracovního příjmu. Je orientována na finanční podporu jedincům a hlavně rodinám ve specifických životních situacích. Sociální podpora může být postavena buď na univerzálním občanském principu (každý občan, který se do příslušné životní situace dostane, má na podporu nárok), nebo na principu potřeby (dávku dostane pouze ten, který nemá jinou možnost, jak se s příslušnou životní situací vyrovnat).

IV.2.4.4. Sociální pomoc

Sociální pomoc se uplatňuje v situacích, kdy ostatní zdroje, které by mohly pomoci jedinci (rodině) překonat ohrožující životní situaci, nejsou k dispozici a jedinec (rodina) není schopen (schopna) ji vlastními silami překonat. Sociální pomoc je poskytována ve formě peněžních dávek nebo služeb (zde se užívá i termínu sociální péče).

Nárok na dávky nebo služby je většinou podmiňován zkoumáním potřebnosti (means test) dotyčného jedince či rodiny.

IV.2.5. Živé problémy a uplatňované nástroje řízení

IV.2.5.1. Problém chudoby

Chudoba je průsečíkem působení trhu, státu a činností (či nečinností) jednotlivců a rodin. Obecná tendence trhu - činit bohaté ještě bohatšími a chudé ještě chudšími - je, jak se obecně soudí, vyvažována redistributivními politikami států, které v konečném důsledku bohatým (něco) berou a chudým (něco) dávají. Jednotlivci - a jejich rodiny - uplatňují na tomto kolbišti svoji vlastní strategii. Aktivní strategie se snaží o maximální uplatnění na trhu a zajištění dostatečných příjmů jeho prostřednictvím; pasivní strategie spoléhá na redistributivní mechanismy umožňující přežití. Věčným problémem politiky sociálního zabezpečení je správně rozlišovat mezi pasivní strategií vynucenou okolnostmi (nemožnost uplatnit se na trhu práce z důvodu věku, nemoci, invalidity, péče o potomstvo, nedostatečné nabídky pracovních příležitostí apod.) a mezi pasivní strategií danou leností, nezájmem zlepšit si ekonomické postavení vlastní prací. Jinými slovy řečeno, umět rozlišit mezi těmi, kteří jsou chudí, poněvadž si sami pomoci nemohou nebo neumí, a mezi těmi, kteří si sami pomoci nechťejí.

Různé sociální filozofie nabízejí odlišné vysvětlení příčin chudoby. Liberálové se kloní k tomu, činit samy chudé odpovědnými za jejich postavení; socialisté viní spíše kapitalismus a jeho instituce. Všechny moderní státy se však, bez ohledu na ideologické zabarvení, snaží s větším či menším úsilím a úspěchem chudobu omezovat.

Příklad:

Prezident Johnson vyhlásil v roce 1965 v USA "válku chudobě". Byla přijata řada zákonů a programů sociální podpory, které si vyžádaly výrazný růst rozpočtových výdajů. Přestože mnohé z tehdy přijatých programů fungují dodnes, celkově nedvedlo toto politické úsilí ke kýženému cíli.

Existují různé způsoby vymezení chudoby - absolutní a relativní, prostřednictvím příjmů nebo spotřeby, jedno- či vícedimenzionální, vyjadřující "objektivní" či subjektivně pocíťovanou chudobu. Z těchto způsobů jsou potom odvozovány i empirické indikátory užívané k popisu a studiu chudoby jako sociálního a ekonomického jevu (Večerník 1991b). Kromě toho byly vyvinuty i indikátory charakterizující rozdíly v příjmech různých skupin obyvatelstva (Gini koeficient - souhrnný koeficient míry nerovnosti distribuce příjmů, poměry počtu obyvatelstva v různých příjmových kategoriích apod.).

Obecný institucionální rámec potýkání se s chudobou tvoří daňová soustava a soustava sociálního zabezpečení. Ve společnostech, kde je základním zdrojem příjmu výdělek, je to dále politika zaměstnanosti, která dotváří celkový obraz (bohatství a) chudoby.

Variantní formy a nástroje soustav sociálního zabezpečení už byly zmíněny výše. Jsou však v sociálněpolitické praxi skutečně účinné, mají předpokládaný redistributivní efekt? Ringen (1987; 1992) zobecňuje výsledky různých mezinárodních srovnávacích výzkumů vyspělých kapitalistických zemí na dané téma:

A. Existují značné rozdíly v příjmové nerovnosti a v proporci chudého obyvatelstva mezi jednotlivými zeměmi.

B. Byly zaznamenány značné a systematické změny ve vývoji příjmové nerovnosti v jednotlivých zemích v poměrně krátkých časových obdobích.

Příklady:

- Velká Británie je zemí, kde se snižovala příjmová nerovnost v období od roku 1950 do poloviny 70. let. Od té doby příjmová nerovnost naopak rostla, takže v polovině 80. let už byla na úrovni roku 1950. V roce 1990 byly rozdíly v příjmech Britů ještě větší než v roce 1950.
- Ve Finsku došlo od poloviny 60. do poloviny 80. let k nejradikálnějšímu snížení příjmové nerovnosti ze všech vyspělých průmyslových zemí. Od poloviny 80. let do začátku 90. let se situace stabilizovala.

C. Důležitými determinanty těchto rozdílů a změn jsou daňové soustavy a způsoby přerozdělování prostředků z veřejných rozpočtů, jinými slovy řečeno, politické zásahy do tržních procesů.

Dilema *trh i stát* je tedy smyšleným konstruktem. Moderní společnosti fungují na principu *trh i stát*. Kolik trhu a kolik státu a v jaké kombinaci, o tom rozhoduje hospodářská a sociální politika jednotlivých zemí, zprostředkovaná demokratickými institucemi.

IV.2.5.2. Univerzalita dávek za cenu plýtvání a "rozmazlování" populace nebo adresnost dávek za cenu zvýšených nákladů na jejich administraci a sociální stigmatizace jejich příjemců?

Dávky přiznávané všem občanům ve specifikovaných životních situacích mohou být vypláceny ihned poté, kdy občan hodnověrně prokáže, že se v takové situaci nachází. Někdy takovou skutečnost dokonce ani nemusí prokazovat a dávka je mu vyplácena automaticky, což představuje značnou úsporu administrativních nákladů. Negativním efektem patří, že náklady na výplatu takové dávky jsou pochopitelně vyšší, než kdyby byla vyplácena selektivně. Někteří autoři se domnívají, že plošná výplata dávek může mít sociálně korumpující charakter, neboť dávky mohou být vypláceny i těm, kteří je vůbec nepotřebují.

Dávky vyplácené selektivně na základě zkoumání potřebnosti potenciálního příjemce (means test) znamenají finanční úsporu, neboť nejsou vypláceny všem bez rozdílu; na druhé straně samotné individuální posouzení potřebnosti úředníkem orgánu sociálního zabezpečení je nákladnou záležitostí. Je dobře dokumentováno, že mnozí občané, kteří by na dávku, jejíž výplata je podmíněna zkoumáním potřebnosti, měli nárok, o ni vůbec nežádají - buď proto, že se o svém nároku na ni vůbec nedovědí, nebo proto, že nejsou schopni nebo nemají dost energie na to, o dávku zažádat, a konečně proto, že se bojí odsudku nebo pohrdání lidí ve svém okolí (problém stigmatizace).

Rozhodnout odpovědně o tom, zda dávku navrhnout v té či oné podobě, je proto velmi obtížné - a téměř nemožné bez předchozího srovnání přístupu k výplatě analogických dávek v různých zemích světa, bez empirického šetření postojů obyvatelstva

a/nebo bez experimentálního ověření daného schématu na omezeném vzorku populace v praxi.

IV.2.5.3. Indexace starobních důchodů

Největší finanční zatížení soustav sociálního zabezpečení představují výplaty starobních důchodů. U nás dlouho přežívala politická praxe fixní výše těchto důchodů, odvozená z představy, že ceny a životní náklady za socialismu budou stálé (nebudou-li dokonce klesat). Přejít k tržnímu hospodářství vyvolal nutnost přizpůsobovat výši starobních důchodů růstu životních nákladů. Dosud se tak dělo jednorázovými zvýšeními vždy po určité době formou zvláštní zákonné úpravy (byť v zákonném rámci zavazujícím do určité míry vládu a parlament k rozhodnutí o zvýšení starobních důchodů, vzrostou-li životní náklady o více než 10%). To je situace, která není trvale udržitelná, neboť ponechává značný prostor pro arbitrární rozhodování.

Ve světě se tato situace řeší automatickou indexací starobních důchodů (bez nutnosti přijímat stále nové a nové zákony) podle vývoje životních nákladů nebo podle vývoje průměrných mezd v celém národním hospodářství. Pro jednu z těchto alternativ se bude muset dříve nebo později rozhodnout i Česká republika.

IV.2.5.4. Růst poměru počtu starobních důchodců k počtu ekonomicky aktivních

Většina zemí světa aplikuje při financování starobního pojištění princip *pay-as-you-go*. Znamená to, že příspěvky na starobní pojištění, placené výdělečně činnými v běžném kalendářním roce, jsou v témže kalendářním roce užity k výplatě důchodů starobním důchodcům. Tento princip je citlivý na poměr počtu starobních důchodců k počtu ekonomicky aktivní populace: čím vyšší je tento poměr, tím vyšší musí být i pojistné zatížení ekonomicky aktivní populace, má-li se fond úspěšně vyhnout riziku platební neschopnosti. Vzniká problém tzv. mezigenerační spravedlnosti, tzn. nakolik se dané generaci vrátí či nevrátí zpět jí investované náklady na starobní pojištění.

Samotný problém solventnosti fondu starobního pojištění lze řešit dvěma způsoby:

A. Zvyšováním zákonné hranice odchodu do důchodu, což za jinak stejných podmínek sníží příslušný poměr důchodců a pracujících. Tento postup však neřeší problém mezigenerační spravedlnosti.

B. Změnou principu financování starobního pojištění *pay-as-you-go* přechodem na princip, kdy si fond starobního pojištění začne vydělávat sám na sebe - užitím vybraných příspěvků pro kapitálové investice s dlouhodobými výnosy, které budou spotřebovávány pro vyplácení starobních důchodů, až na ně dnešní plátcí uplatní nárok. Tento postup je náročnější, ekonomicky riskantnější³ a nelze jej realizovat z roku na rok: řeší však jak problém solventnosti fondu starobního pojištění, tak problém mezigenerační spravedlnosti.

Otázky k subkapitole IV.2.:

6. Jak vznikala různá schémata sociálního zabezpečení v různých zemích? Z čeho se skládají a jaké základní životní okolnosti a události dnes pokrývají?
7. Charakterizujte rozdíly mezi soustavami sociálního zabezpečení financovanými z veřejných rozpočtů a z pojišťovacích fondů.
8. Uveďte princip, typy a způsoby řízení a financování soustav sociálního pojištění.
9. Specifikujte souvislosti mezi daňovou politikou a sociální politikou.
10. Čím se liší státní sociální podpora od sociální pomoci?
11. Výhody a nevýhody univerzálních dávek a dávek založených na zkoumání potřebnosti.
12. Proč je problém chudoby stále živý? Jaké nástroje a postupy užívají moderní státy ve snaze chudobě čelit?

³ Ekonomické riziko, dané možnými ztrátami na kapitálovém trhu, se snižuje dvěma způsoby: buď zákazem investování v poli zvýšeného rizika, a/nebo závazkem státu pokrýt případné ztráty ze zdrojů státního rozpočtu