

### B 3. Ke struktuře sociálního zabezpečení

V průběhu české sociální reformy se — spolu s nově zaváděnými či naopak rušenými dávkami, nástroji a institucemi — začala postupně utvářet také nová struktura celé soustavy sociálního zabezpečení. Tento proces byl do značné míry v rukou úředníků Ministerstva práce a sociálních věcí a odborná veřejnost jej (až na výjimky) příliš nereflektovala. Přitom došlo velmi rychle k poměrně zásadním změnám celkového pojetí i struktury sociálního zabezpečení.

Účelem následujících stránek bude pokusit se ukázat, k čemu vlastně došlo a proč. Ve druhém plánu snad naleznete i uspokojivou odpověď na otázku, zda má nově se tvořící soustava sociálního zabezpečení svoji vnitřní logiku, odpovídající poměrům a nárokům doby.

Sociální zabezpečení je souborem právních, finančních a organizačních nástrojů a opatření, jejichž cílem je kompenzovat nepříznivé finanční a sociální důsledky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznání sociální práva. V poslední době se diskutuje o tom, že sociální zabezpečení by mělo být chápáno širěji, tzn. nikoliv jenom jako kompenzace ztrát, ale i ve vztahu k činnostem, které mohou zabránit těmto ztrátám samotným. Soustavy sociálního zabezpečení byly zpočátku omezeny pouze na specifické situace (např. pracovní úrazy) či sociální skupiny (např. státní úředníky). Tendence k univerzalizaci schémat, dávek a služeb je zvláště patrná po druhé světové válce, kdy bylo sociální zabezpečení uznáno jako právní závazek států vůči svým občanům (*Deklarace Mezinárodní organizace práce* z 10. 5. 1944, *Všeobecná deklarace lidských práv Organizace spojených národů* z 10. 12. 1948 a další mezinárodní úmluvy).

Sociálně zabezpečovací soustavy mohou být financovány buď z veřejných fondů sycených daněmi, nebo z pojišťovacích fondů sycených pojistnými splátkami pojistěnců.

#### B 3.1. Stručná rekapitulace konceptů a skutečného vývoje reformy sociálního zabezpečení

V Československu byla kontinentální tradice sociálního pojištění, založeného na fondovém hospodaření, přerušena začátkem 50. let, instituce sociálního zabezpečení byly socializovány a začaly být financovány ze stát-

let, instituce sociálního zabezpečení byly socializovány a začaly být financovány ze státního rozpočtu. Postupně byly zaváděny nové dávky univerzálního charakteru.

Po volebním vítězství demokratických politických uskupení byly v České republice i na Slovensku v roce 1990 ustaveny nové republikové vlády i federální československá vláda s výrazně proreformním programem. Sociální politika byla rozvíjena a vtělována do legislativních aktů jak na federální úrovni (Federální ministerstvo práce a sociálních věcí), tak na úrovni republikové (Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky). Obecně deklarovaným cílem bylo postupné nahrazení státního paternalismu zavedením pružnějších a decentralizovanějších mechanismů kompatibilních s nastartovanou ekonomickou reformou, ovšem s podržením regulativních a výkonných kompetencí státu tam, kde to bylo nezbytné.

V sociální oblasti se základním koncepčním dokumentem stal *Scénář sociální reformy*, který byl přijat a publikován již v roce 1990.<sup>35</sup> Jádrem sociální politiky státu se měl stát univerzální a jednotný systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval:

- povinné zdravotní, nemocenské a důchodové pojištění, dobrovolné připojištění individuální i skupinové;
- státní sociální pomoc podmíněnou potřebností po vyčerpání všech ostatních možností zabezpečení a pomoci a při neschopnosti občana postarat se o sebe.

Po vítězství neoliberálních a konzervativních politických stran ve volbách v roce 1992 se v sociální politice začaly výrazněji prosazovat liberální a reziduální momenty. Koncept sociální reformy se začal omezovat na politiku sociálního zabezpečení — a v jejím rámci vykristalizovala koncepce jeho tzv. „tří pilířů“ (Dostal 1993):

1. **sociálního pojištění**, které bude zabezpečovat v předvídatelných životních situacích (invalidní, pozůstalostní a starobní důchody, nemocenské dávky);
2. **státní sociální podpory** ve společensky uznaných sociálních situacích, na něž není možné se předem připravit (mateřství, výchova dítěte, invalidita, sociální prevence, sociálně právní ochrana atd.);
3. **sociální pomoci**, aktivované v situaci sociální nebo hmotné nouze, není-li jedinec schopen či nemůže-li se o sebe postarat (zvláště dávky zajišťující příjem na úrovni uznaného životního minima a služby sociální péče).

<sup>35</sup> Zde uveřejněn v plném znění jako dokument D 3.

## Sociální pojištění

Reforma sociálního pojištění byla založena na představě tří stavebnicově uspořádaných „stupňů“:

- základem se stane **soustava sociálního pojištění, povinného pro všechny výdělečně činné osoby**. Bude koncipovaná buď jako systém řízený a financovaný státem, nebo jako veřejnoprávní soustava s financováním odděleným od státního rozpočtu, nicméně s jistými garancemi státu.
  - nad základní sociální pojištění bude umožněno **kolektivní nebo individuální připojištění** (podnikové či profesní systémy vznikající např. na základě kolektivního vyjednávání mezi odborovými orgány a zaměstnavateli nebo soukromé připojištění u komerční instituce). Jde o tzv. doplňkové důchodové systémy.
  - v rámci třetího stupně se občané budou moci rozhodovat pro individuální zvýšení úrovně příjmů formou spoření, nákupem cenných papírů apod.
- V roce 1994 zákon umožnil realizovat penzijní připojištění se státním příspěvkem, ovšem pouze na bázi smlouvy mezi jednotlivcem a pojišťovacím ústavem (s vyloučením příspěvku ze strany zaměstnavatelů). Vláda tak oproti původní koncepci prosadila „občanský“ princip a zablokovala cestu k realizaci dříve navrhovaných zaměstnaneckých forem doplňkového důchodového připojištění (podnikových či profesních systémů vznikajících např. na základě kolektivního vyjednávání). Role státu se — kromě vyplácení státního příspěvku — omezuje na regulaci trhu penzijního připojištění; vyplácení doplňkových penzí není tedy státem garantováno.

V roce 1995 došlo přijetím nového Zákona o důchodech k významné změně v rámci povinné soustavy sociálního pojištění. Zejména bylo schváleno zvýšení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu v horizontu do roku 2007 z původních 53-57 na minimální úroveň 57-61 let u žen a z původních 60 na 62 let u mužů. Zákon o základním důchodovém pojištění koncipuje starobní důchod jako dvousložkový, skládající se z pevné části, vyplácené všem, a části závislé na počtu odpracovaných let a výši pracovních příjmů; zákon je postaven na principu výrazného přerozdělování akumulovaných prostředků směrem k osobám s nižší výdělkovou úrovní. Starobní důchody osob s vyššími pracovními příjmy jsou postiženy výrazně regresivně konstruovaným výpočtovým vzorcem. Vládě se podařilo prosadit velmi liberální koncepci starobního pojištění, která se výrazně odchyluje od kontinentální evropské praxe a nevylučuje dokonce pokles

vý, skládající se z pevné části, vyplácené všem, a části závislé na počtu odpracovaných let a výši pracovních příjmů; zákon je postaven na principu výrazného přerozdělování akumulovaných prostředků směrem k osobám s nižší výdělkovou úrovní. Starobní důchody osob s vyššími pracovními příjmy jsou postiženy výrazně regresivně konstruovaným výpočtovým vzorcem. Vládě se podařilo prosadit velmi liberální koncepci starobního pojištění, která se výrazně odchyluje od kontinentální evropské praxe a nevylučuje dokonce pokles stanovené výše důchodu až pod úroveň životního minima.<sup>36</sup> Jde navíc o systém, jehož podmínky a rozhodování o shromážděných zdrojích má plně v rukou nikoliv nezávislá veřejnoprávní důchodová pojišťovna (jak předpokládal původní reformní koncept), nýbrž ministerstvo financí.

## Státní sociální podpora

Na rozdíl od sociálního pojištění je státní sociální podpora hrazena z prostředků státního rozpočtu. Jejími institucionálními nositeli jsou sociální odbory okresních úřadů. Převážně jde o podporu rodinám s dětmi. V roce 1995 byl přijat Zákon o státní sociální podpoře č. 117/1995 Sb., který upravil vyplácení následujících dávek:

### a) dávky poskytované v závislosti na příjmu (adresné)

1. přídavek na dítě (vyplácí se až do 26 let věku, pokud se dítě připravuje na budoucí povolání)
2. sociální příplatek
3. příspěvek na bydlení
4. příspěvek na dopravu (pro nezaopatřené děti připravující se na své povolání mimo místo svého trvalého bydliště);

### b) dávky poskytované bez ohledu na výši příjmu

1. rodičovský příspěvek (vyplácí se rodiči pečujícímu o dítě do čtyř let)
2. zaopatřovací příspěvek (pro rodinu vojáka v základní službě nebo náhradní civilní službě)
3. dávky péstounské péče
4. porodné
5. pohřebné.

Jednou z nejdůležitějších systémových změn se stal způsob přiznávání přídavků na dítě. Do roku 1995 byly dětské přídavky vypláceny všem rodi-

<sup>36</sup>Hiršl (1996) komentuje situaci takto: „Z všeobecného veřejnoprávního systému důchodového pojištění, garantujícího důstojný život ve stáří úhradou z průměrné mzdy nejméně 65-70 % předcházejícího čistého výdělku, se tak česká důchodová soustava mění postupně v systém státní chudinské péče s úrovní dávek pro většinu důchodců na hladině existenčního minima.“

nejsou takové, aby umožňovaly existenci alespoň na úrovni úředně stanoveného životního minima. Sociální pomoc má být poskytována buď formou peněžitých dávek, nebo sociálních služeb, nebo obojím.

Nová sociální opatření začala ovlivňovat životní podmínky lidí v nouzi. Zákon č. 463/1991 Sb. o životním minimu na federální úrovni a zákon č. 482/1991 o sociální potřebnosti na úrovni České republiky (byl několikrát novelizován) zahrnuly závazek státu zaručit všem občanům, že jejich životní úroveň neklesne pod úředně definovanou hranici životního minima, a vyrovnat rozdíl mezi skutečnými příjmy jednotlivce či rodiny a takto stanovenou hranici za předpokladu, že si je nemůže (nemohou) sám (sami) zvýšit vlastním přičiněním vzhledem k věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů. Příslušný zákon tak vymezil společensky uznávanou hranici bída, která zakládá za stanovených podmínek právo na pomoc od státu. Jde o schéma založené na individuálním posouzení celkových příjmových, majetkových a sociálních poměrů žadatele. Definované životní minimum se odlišuje podle věku osoby a struktury domácnosti.

Harris (1992) uvádí, že v počáteční fázi sociální reformy došlo jen k malým změnám v osobních sociálních službách. Jistě, církev, charity, svěpomocné organizace, obchodní a občanské iniciativy vstoupily do „arény“ sociální pomoci a péče. Byly otevřeny útulky pro bezdomovce i nové typy azylových domů pro jednotlivce i rodiny v krizi. Ve stejné době však státní instituce sociální péče trpěly nedostatkem finančních zdrojů a kvalifikovaného a motivovaného personálu.

Vládní koncepce sociální pomoci v České republice vycházela z důsledného uplatnění principu subsidiarity: jedinec je odpovědný v první řadě, po něm rodina, charity, obec a nakonec — stát. Vládní návrh zásad zákona o sociální pomoci z roku 1994 dovedl ideu subsidiarity do podoby omezující rozsah předpokládané sociální pomoci zejména v její preventivní dimenzi. Definovaly se dva typy obtížné sociální situace, a to hmotná nouze a sociální nouze.<sup>37</sup> Převážil administrativně-kontrolní aspekt sociální práce. I když tyto zásady byly parlamentem schváleny, narazila příprava paragrafovaného znění zákona na velmi odmítavou reakci jak ze strany organizací zdravotně postižených občanů, tak i ze strany představitelů obcí, na které

<sup>37</sup> Podle návrhu zásad tohoto zákona se občan nachází:

v hmotné nouzi, jestliže jeho příjem nedosahuje částek životního minima stanovených zákonem o životním minimu a nemůže si tento příjem zvýšit vzhledem k věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním, zejména vlastní prací, a jeho základní životní potřeby jsou tak vážně ohroženy; v sociální nouzi, jestliže pro nezletilost, ztrátu soběstačnosti, pro nemoc, zdravotní postižení, dysfunkci rodiny, ohrožení práv a zájmů jednáním jiné osoby nebo z jiných závažných důvodů není fakticky schopen zabezpečovat své základní životní potřeby a tyto podmínky a potřeby nejsou jinak zajištěny.

něm rodina, charity, obec a nakonec — stát. Vládní návrh zásad zákona o sociální pomoci z roku 1994 dovedl ideu subsidiarity do podoby omezující rozsah předpokládané sociální pomoci zejména v její preventivní dimenzi. Definovaly se dva typy obtížné sociální situace, a to hmotná nouze a sociální nouze.<sup>37</sup> Převážil administrativně-kontrolní aspekt sociální práce. I když tyto zásady byly parlamentem schváleny, narazila příprava paragrafovaného znění zákona na velmi odmítavou reakci jak ze strany organizací zdravotně postižených občanů, tak i ze strany představitelů obcí, na které by zákon přenesl značnou část břemene sociální pomoci. Zákon byl poté několikrát přepracováván a do data odevzdání rukopisu této knihy (jaro 1998) nebyl parlamentem schválen.

### B 3.2. Koncepty a realita aneb proč tři a nikoliv dva pilíře?

Popis prvků, případně typů soustav sociálního zabezpečení často vychází z dělení na systémy založené na **povinném pojištění** (sahající zpět k Bismarkovým reformám z konce 19. století, stavějící na statusu zaměstnance a financované z příspěvků zaměstnanců a zaměstnavatelů) a univerzalistické soustavy **sociální pomoci** (odvozované od Beveridgeova návrhu ze začátku 40. let 20. století, založené na statusu [chudého] občana a financované z daní prostřednictvím veřejných rozpočtů). Zdá se, že představy tvůrců české sociální reformy se na úplném počátku 90. let omezovaly na kombinaci těchto dvou prvků.<sup>38</sup> Zákony o životním minimu a o sociální potřebnosti měly zřetelný punc Beveridgeova přístupu, i když pouze jako doplněk povinného sociálního (a zdravotního) pojištění, v jehož obnovení Česká republika nezapřela svoji kulturně hodnotovou i institucionální zakotvenost ve střední Evropě.

Tohoto rozlišení se důsledně drží například Konopásek (1998). Vychází z premisy, že existuje dvojí typ příjmových nerovností, na něž reagují soustavy sociálního zabezpečení: příjmová nerovnost, kterou lze vysledovat v daném okamžiku mezi různými lidmi, a příjmová nerovnost vysledovatelná u daného jednotlivce mezi různými okamžiky jeho životní dráhy. V prvním případě jde o zajištění určitého životního minima pro všechny (to má na starosti sociální pomoc)<sup>39</sup> a měla by tak činit v situacích sociální potřebnosti. Ve druhém případě je cílem stabilizace individualizované pří-

<sup>38</sup> Viz dokument D 3. Scénář sociální reformy.

<sup>39</sup> Užívání tohoto pojmu — jako českého ekvivalentu anglického *social assistance* — kvůli srozumitelnosti celé této kapitoly. Konopásek ve stejném kontextu zavádí a užívá pojmu sociální podpora.

žití: ty dávky státní sociální podpory, které jsou poskytovány bez ohledu na výši příjmu, přece nejsou ani chudinskou podporou (nejsou poskytovány, dokud příjem nepoklesne pod určitou mez), ale ani sociálním pojištěním (nejsou podmíněny statusem zaměstnance). Co s tím? Zmínění teoretici na to reagují po svém: hovoří o krizi reprezentace v soustavách sociálního zabezpečení a navrhuji „vyčistit“ soustavy sociálního zabezpečení tak, že dávky tohoto typu doporučují převést buď pod střechu jedné (pojištění), nebo druhé (pomoc) univerzality...

Toto tradiční rozlišení skutečně dokáže upozornit na některé inkonzistence provozovaných soustav sociálního zabezpečení. Tak například ty dávky, které se v soustavě státní sociální podpory vyplácejí v závislosti na výši příjmu, jsou svou logikou nesporně dávkami spadajícími do kategorie sociální pomoci. Právě tak je možné z tohoto hlediska „napadnout“ redistributivní účinky Zákona o důchodech přijatého v roce 1995, v němž se uplatňuje jak status občana, zajišťující každému důchodci určitou úroveň příjmu bez ohledu na jeho dřívější výdělků, i status zaměstnance (výše důchodu je koneckonců přece jen odvozena od dřívější výdělkové historie, i když s velmi degresivním výpočtovým vzorcem pro výdělky nad stanovenou hranici). Vzhledem ke zvoleným přepočítacím koeficientům Konopásek právem upozorňuje na to, že efekty takto koncipovaného důchodového pojištění jsou ve svých důsledcích silně redistributivní. Značně je oslabena vazba na pracovní výkon měřený výdělkem a celé schéma má mnohem blíže k sociální pomoci, než by napovídalo jeho zařazení do „pilíře“ sociálního pojištění.

S čím si ovšem Konopásek neví rady, je kategorie *demogranta*.

Demigrant je pojem, označující příslušnost ke specificky vymezené skupině (kategorii) osob, které mají nárok na sociální dávku nikoliv z titulu (pojištěného) zaměstnance či jeho rodinného příslušníka nebo (chudého) občana, nýbrž právě jen z příslušnosti k této skupině. Tato skupina se odlišuje od jiných skupin specificky vymezenými a uznanými potřebami, které má tato dávka pokrývat. Příslušné dávky se proto někdy také nazývají kategorizované dávky.

#### Příklady:

Dávky přiznávané invalidním osobám z titulu jejich zdravotního postižení, zvýhodněný starobní důchod přiznávaný účastníkům odboje, příspěvek při narození dítěte, rodičovský příspěvek, podpora uprchlíkům.

ciálního zabezpečení tak, že dávky tohoto typu doporučují převést buď pod střechu jedné (pojištění), nebo druhé (pomoc) univerzality...

Toto tradiční rozlišení skutečně dokáže upozornit na některé inkonzistence provozovaných soustav sociálního zabezpečení. Tak například ty dávky, které se v soustavě státní sociální podpory vyplácejí v závislosti na výši příjmu, jsou svou logikou nesporně dávkami spadajícími do kategorie sociální pomoci. Právě tak je možné z tohoto hlediska „napadnout“ redistributivní účinky Zákona o důchodech přijatého v roce 1995, v němž se uplatňuje jak status občana, zajišťující každému důchodci určitou úroveň příjmu bez ohledu na jeho dřívější výdělky, i status zaměstnance (výše důchodu je koneckonců přece jen odvozena od dřívější výdělkové historie, i když s velmi degresivním výpočtovým vzorcem pro výdělky nad stanovenou hranici). Vzhledem ke zvoleným přepočítacím koeficientům Konopásek právem upozorňuje na to, že efekty takto koncipovaného důchodového pojištění jsou ve svých důsledcích silně redistributivní. Značně je oslabena vazba na pracovní výkon měřený výdělkem a celé schéma má mnohem blíže k sociální pomoci, než by napovídalo jeho zařazení do „pilíře“ sociálního pojištění.

S čím si ovšem Konopásek neví rady, je kategorie *demogranta*.

Demigrant je pojem, označující příslušnost ke specificky vymezené skupině (kategorii) osob, které mají nárok na sociální dávku nikoliv z titulu (pojištěného) zaměstnance či jeho rodinného příslušníka nebo (chudého) občana, nýbrž právě jen z příslušnosti k této skupině. Tato skupina se odlišuje od jiných skupin specificky vymezenými a uznanými potřebami, které má tato dávka pokrývat. Příslušné dávky se proto někdy také nazývají kategorizované dávky.

#### Příklady:

Dávky přiznávané invalidním osobám z titulu jejich zdravotního postižení, zvýhodněný starobní důchod přiznávaný účastníkům odboje, příspěvek při narození dítěte, rodičovský příspěvek, podpora uprchlíkům.

Západní autoři (např. Berghman 1991) užívají tohoto pojmu jak k označení nového typu klientů států veřejných sociálních služeb, tak i ke specifikaci kategorizovaných dávek, které k nim směřují. Nevědí si však příliš rady s postavením demogranta ve stávajících soustavách sociálního zabezpečení. Vnímají demogranta jako osobu v sociálním ohrožení (v tom případě

Rozrůznují-li se pracovní kariéry a životní styly lidí, roste-li specifická sociálního postavení různých kategorií občanů a jsou-li přitom lidé, jejich dispozice a sklony základním bohatstvím země a zdrojem její budoucí prosperity, pak — přikloníme-li se k širšímu pojetí sociální politiky, jejíž ambicí je vést v patrnosti všechny důležité životní podmínky lidí (zachování přiměřeného příjmu, dostupnost pracovních příležitostí, přístup ke vzdělání, zdravotní péči, bydlení, možnost založit rodinu a pečovat o děti, vytvoření rovnoprávných vztahů mezi muži a ženami a mezi etnickými skupinami) — nám nezbyvá než koncipovat soustavu sociálního zabezpečení tak, aby byla schopna dostatečně citlivě reagovat na toto bohatství podmínek a diferencovaných nároků. Právě zde má nárok typu demogrant své pevné postavení: právě přes vymezení příslušné kategorie umožňuje, aby sociální politika byla jak dostatečně specifická, tak efektivní.

V Listině základních lidských práv a svobod najdeme mimo jiné i následující práva:

| Článek (oddíl)<br>Hlavy čtvrté | Charakteristika sociálního práva   |
|--------------------------------|--|
| 29 (1)                         | Ženy, mladiství a osoby zdravotně postižené mají právo na zvýšenou ochranu zdraví při práci a na zvláštní pracovní podmínky.   |
| 29 (2)                         | Mladiství a osoby zdravotně postižené mají právo na zvláštní ochranu v pracovních vztazích a na pomoc při přípravě k povolání. |
| 32 (1)                         | Rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona. Zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena.                                |
| 32 (2)                         | Ženě v těhotenství je zaručena zvláštní péče, ochrana v pracovních vztazích a odpovídající pracovní podmínky.                  |
| 32 (5)                         | Rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu.  |

Bereme-li vážně literu Ústavy České republiky, pak tato práva nelze do návazných zákonných norem vtělit ani s pomocí statusu (chudého) občana v rámci soustavy sociálního pojištění.<sup>40</sup> Výhodiskem jsou sociální dávky navržené podle potřeb specifikovaných kategorií občanů, demograntů.

Interpretovat kategorizované dávky typu demogrant jako totalizující welfare mix, destruuující konzervativní a liberální dávky ve jménu sociálně demokratické politické ideologie (Konopásek 1998:277 a n.) je velmi zavádějící. Je tomu totiž právě naopak: tyto dávky umožňují, aby soustavy sociálního zabezpečení byly specifitější a lépe diskriminovaly ve srovnání s výrazově chudším jazykem statusu chudého a zaměstnance, a to bez přímé vazby na to či ono politické zabarvení příslušného úředníka či politika.

<sup>40</sup> Na rozdíl od zbývajících sociálních práv — srovnej tabulku v kapitole A 2.

Tedy: demogrant nikoliv jako totalizující destrukce, nýbrž jako element soustavy sociálního zabezpečení, jež užívá i dalších dobře definovaných soustav nároků v jednom funkčním celku.

Tabulka: Základní charakteristiky prvků soustavy sociálního zabezpečení

| Prvky soustavy          | Sociální pojištění  | Státní sociální podpora | Sociální pomoc         |
|-------------------------|---|-------------------------|------------------------|
| Klienti                 | výdělečně činné osoby a osoby, za něž platí pojistné stát | demogrant               | chudí (potřební)       |
| Technika přerozdělování | pojistné plnění (důchody a dávky)                         | kategorizované dávky    | služby a adresné dávky |
| Institucionální nositel | stát (ve výhledu Sociální pojišťovna)                     | stát                    | stát, obec, charita    |

Je tedy možno uzavřít, že „tři pilíře“ soustavy sociálního zabezpečení tak, jak vznikaly po listopadu 1989, mají svoji logiku a svoje opodstatnění a ze strukturálního hlediska představují adekvátní a do budoucna nosnou institucionální reakci na diferenciaci životních situací, na které může a má reagovat.

**Systém státní sociální podpory je v tomto smyslu možno chápat jako integrální součást celé soustavy sociálního zabezpečení, přičemž jeho specifikem je — na rozdíl od sociálního pojištění, jehož klienty jsou pojištěnci pojištění proti definovaným rizikům, a soustavy sociální pomoci, která je orientována na chudé — zprostředkování kategorizovaných dávek směřujících k demograntům.**

Mimochodem, v efektech přerozdělování zprostředkovaného sociálními dávkami se Česká republika v roce 1996 blížila mnohem více liberální Velké Británii — s jejím důrazem na reziduální podobu sociálního zabezpečení — než kontinentálním zemím Evropy (Německo, Nizozemí, Švédsko) — s jejich důrazem na univerzálnější podobu sociálního zabezpečení, ať už zprostředkovaného sociálním pojištěním či státním rozpočtem (Večerník 1997). Inspirace českých vládních sociálních reformátorů ideologií a praxí Nové pravice zde našla i své materiální vyjádření...

Z toho, co bylo až doposud řečeno, se ve vztahu k existující podobě systému státní sociální podpory nabízejí hned dva směry jeho případné modifikace:

a. převést dávky, poskytované dosud v jeho rámci a testované v závislosti na příjmu (sociální příplatek, příspěvek na bydlení, příspěvek na dopravu), do nově se tvořícího systému sociální pomoci;

b. ponechat v něm přídavek na dítě (srovnej oddíl 5. článku 32 Čtvrté hlavy Listiny základních lidských práv a svobod), což by znamenalo jeho opětné převedení z kategorie dávky poskytované v závislosti na příjmu do podoby kategorizované dávky. Tomuto námětu je věnována celá následující kapitola.

## B 4. Mají přídavky na děti náležet jen chudým rodinám?

*Mít děti je přece samo o sobě nevyčísitelným bohatstvím.*

*Ministr práce a sociálních věcí za ODS Jindřich Vodička  
v době projednávání návrhu zákona o státní sociální  
podpoře v roce 1995*

Podoba pomoci rodinám s nezaopatřenými dětmi patřila v průběhu projednávání a přijímání Zákona o státní sociální podpoře v roce 1995 k velmi kontroverzním tématům. Pokusím se rekapitulovat průběh a vyústění tohoto názorového a politického střetu. Ještě předtím však nabídnu stručnou rekapitulaci vývoje v této oblasti u nás a pro srovnání budu stručně komentovat i způsob, který se v podpoře rodinám s nezaopatřenými dětmi prosazuje v jiných evropských zemích. V závěru zformuluji a zdůvodním vlastní stanovisko k danému problému.

### B 4.1. Historie podpory rodin s nezaopatřenými dětmi u nás

Přídavky na děti byly v tehdejší socialistickém Československu zavedeny od samotného začátku jako dávka poskytovaná všem rodičům nezaopatřených dětí. Nárok na ni se odvozoval nikoliv z úrovně příjmů rodičů, nýbrž z toho, zda dítě spadalo do kategorie nezaopatřených dětí či nikoliv. Počet nezaopatřených dětí byl totiž hlavním faktorem rozdílů v příjmech na hlavu domácnosti — čím více dětí, tím *cum grano salis* nižší životní úroveň rodin.

Dětské přídavky nebyly ovšem jedinou formou podpory rodin s dětmi: dotovány byly ceny dětského ošacení, výživy, rekreace, péče o děti v jeslích a mateřských školkách. Vzdělání dětí a dospívajících a zdravotní péče o ně byly financovány také převážně ze státního rozpočtu. Rodiny s dětmi měly i jakousi prioritu v přidělování bytů. Přes všechna tato opatření však na tom byly rodiny s dětmi ekonomicky výrazně hůře než rodiny bezdětných ekonomicky aktivních jedinců. Jak se konstatuje ve Scénáři sociální reformy z roku 1990,

*„přes kompenzační opatření v přídavcích na děti se v posledním desetiletí (80. léta — moje poznámka) zvýšily rozdíly v příjmech na hlavu mezi rodinami*

### D 3. Scénář sociální reformy

#### Ediční poznámka:

Poprvé uveřejněno v *Hospodářských novinách* 4. září 1990, Dokument s. VI, VII, spolu se Scénářem ekonomické reformy.

*Federální vláda se ve svém červencovém prohlášení před Federálním shromážděním zavázala budovat právní stát se sociálně a ekologicky orientovaným tržním hospodářstvím. Osou jejího úsilí v nadcházejícím dvouletém volebním období je vypracování ústavy a reforma právního řádu, ekonomická a sociální reforma. Předkládaný návrh scénáře sociální reformy vychází ze sociální strategie federální vlády, vyhlášené vládním programem, v němž bylo formulováno humanistické jádro politiky státu, tj. sociální spravedlnost, ochrana slabých a těch, kteří nemohou pracovat. Sociální strategie je zaměřena na přednostní řešení zaměstnanosti, příjmů pracujících a jejich rodin a na sociální zabezpečení.*

#### Výchozí stav

Při formulování cílů sociální strategie federální vláda vycházela z hodnocení stavu a očekávaných sociálních problémů. Výchozí stav charakterizuje naše sociální dědictví po předchozím systému. Totalitní systém opřený o dogma komunistické varianty socialismu všeobecně selhal jak ve funkcích ekonomických, tak i sociálních. Mimo jiné:

— politika řízené zaměstnanosti vedla ke zjevné přezaměstnanosti (zaměstnáno je více než 48 % obyvatelstva). Na jedné straně levná práce podporovala technické zaošťávání průmyslu a služeb a centrální plánovací praxe i expanzi neúčelného administrativního systému. Na druhé straně využití pracovního potenciálu bylo nízké a málo produktivní (produktivita práce nedosahuje ani poloviny úrovně vyspělých zemí). Lidé mnohdy pracovali velmi usilovně, aniž by se očekávaný efekt dostavil. Iluze o plné zaměstnanosti vykoupená sociální přezaměstnaností vedla k znevážení práce; k tomu přispělo i znevážení jiných než zaměstnaneckých forem ekonomické činnosti;

— reglementace mzdových nároků jednotlivců a pracovních kolektivů centrálními mzdovými předpisy přispěla nejen k nivelizaci mezd, ale i k neodůvodněné diferenciaci, a oslabil tak jejich stimulační účinnost. Význam politické aktivity a stranické loajality zatlačil do pozadí vliv efektivního výkonu na výši dosahovaného výdělku. V úrovni mezd se zcela nedostatečně odrážely výsledky hospodaření organizací. Nízké meziroč-

at přírůstky mezd spojené s přísnou regulací výdělkové úrovně negovaly pracovní akti-

— účinnost motivace snižuje i skutečnost, že na spotřebním trhu trvale chybí ročně 50 miliard Kčs nepotravinářského zboží. Úspory na vkladních knížkách přesáhly 300 miliard Kčs, avšak jejich velká část je tzv. vynucenými úsporami;

— postátněním odborů a vydáním podrobného kogentního pracovního zákonodárství došlo k negaci práva na sdružování a kolektivní vyjednávání. Zákoník práce se stal celostátním pracovním řádem v centralistickém státním hospodářství;

— zdůrazňováním zaměstnání žen jako hlavního výrazu jejich rovnosti s muži jsme neuváženě dospěli k jejich nejvyšší zaměstnanosti v Evropě (zaměstnanost žen ve věkových skupinách 25-55 roků je v ČSFR 90 %). Vysoká zaměstnanost žen je důsledkem extenzivního způsobu výroby a devalvace rodinných příjmů (ke slušnému životu potřebovala rodina 2 platy);

— právo na rodinu bylo deformováno pronatalitní populační politikou státu nedoceňující ostatní životní a kulturní funkce rodiny. Bylo podceňováno mateřství. Pozitivním prvkem bylo zavedení mateřského příspěvku v r. 1971 (25,8 % z průměrné měsíční mzdy), avšak jeho podíl na průměrné měsíční mzdě neustále klesal až na 19,6 % v r. 1988;

— rostl počet rodin s nejnižšími příjmy, zejména s více dětmi a začínajících rodin s malými dětmi. Přes kompenzační opatření v přídavcích na děti se v posledním desetiletí zvýšily rozdíly v příjmech na hlavu mezi rodinami bezdětnými a rodinami se závislými dětmi (v roce 1988 téměř 150 tis. rodin s 350 tis. závislými dětmi mělo příjem na hlavu nižší než 1 000 Kčs měsíčně). Opatření přijímaná ve prospěch rodin s dětmi od r. 1975 nekryla růst životních nákladů;

— vývoj sociálního zabezpečení vedl k pozvolné pauperizaci důchodců, zejména rostoucím rozdílem mezi úrovní mezd a přiznávaných důchodů a rostoucím počtem důchodců blížících se svým příjmy hranici bída. Strnulost systému sociálního zabezpečení vedla k disproporcím mezi důchody přiznanými v různých obdobích;

— sociální devastaci charakterizuje i růst počtu poživatelů peněžitých příspěvků sociální péče i příspěvků na výživu dítěte (jejich počet vzrostl z 57 tis. v r. 1965 na 106 tis. v r. 1988). Zjevně selhává celá soustava sociální péče, která trpí chronickým nedostatkem pracovníků i lůžek.

Z uvedeného vyplývá, že systém sociálních jistot komunistického režimu se prokázal jako iluzorní. Proklamovaná sociální jistota se nakonec redukovala na iluzi o rostoucí životní úrovni, která však ve skutečnosti stále více zaostávala za okolním světem. Společnost žila na úkor budoucích pokolení.

Dosavadní systém sociálních institucí, založený na administrativní regulaci pracovních sil, pracovních podmínek a odměňování, monopolu státu přidělujícího sociální blaha a ochromení rodiny vysokou zaměstnaností žen a pronatalitní politikou státu ne-

ní dostatečnou sociální základnou demokratické společnosti. Pro tržní ekonomiku chybí mechanismus kolektivního vyjednávání, úřadovny práce, valorizace sociálních dávek, sociální občanská iniciativa vzájemnosti, sociální pojištění apod.

Přistupuje se proto k urychlenému přebudování systému sociálních nástrojů a institucí potřebných v pluralitní demokratické společnosti s fungujícím sociálním tržním hospodářstvím.

### Sociální rizika dalšího vývoje

Vedle potřebné nápravy neblahého dědictví musí vláda čelit i novým skutečnostem, se kterými se obyvatelstvo po desetiletí nesetkalo díky politice přezaměstnanosti a subvencí. Přeměna centrálně plánovaného státního hospodářství na tržní ekonomiku privatizací a liberalizací v sobě skrývají různá sociální rizika, k nimž patří zejména nezaměstnanost a inflace.

Určitá míra dočasně nezaměstnanosti bude zřejmě průvodním znakem hospodářské reformy. Její rozsah lze odhadnout jen v souvislosti s jednotlivými jejími kroky. Zdrojem nezaměstnanosti bude zejména změna struktury ekonomiky, která si vyžádá přechod do jiného zaměstnání a často i změnu profese. Privatizace významně omezí neefektivní zaměstnanost a někteří zaměstnavatelé neobstojí v podmínkách tržního hospodářství pro příliš vysoké náklady. Nejvíce ohroženou sociální skupinou jsou mladí lidé, především absolventi vysokých a středních škol. Dále půjde o skupinu starších lidí uvolňovaných z útlumových činností a o likvidaci neefektivních provozů. Tato skupina potenciálně nezaměstnaných představuje relativně vážné riziko pro svoji nízkou psychickou i fyziologickou schopnost přizpůsobit se novým požadavkům. Riziko bude zvětšovat jejich relativně vysoká regionální koncentrace. Předpokládá se, že vznikne i skupina dlouhodobě nezaměstnaných a nezaměstnatelných, o které se musí stát starat v každém evropském státě.

Při realizaci ekonomické reformy se předpokládá tvrdá protiinflační politika, která však neznamená nulovou míru inflace. Při inflačním vývoji do 10 % za rok lze na něj reagovat při stanovení směrného vývoje mezd a příjmů na další rok, popř. v průběhu roku tak, aby byla v podstatě zachována reálná úroveň příjmů. Ekonomická regulace mezd a mzdový systém jsou schopny udržet vývoj mezd v žádoucích proporcích.

Jiná situace nastane při výraznějším pohybu cen a životních nákladů obyvatelstva, který je pravděpodobný a ve scénáři ekonomické reformy naznačený prostřednictvím orientačního zvýšení výstupních cen při devalvaci kursu Kčs vůči US dolaru. Tento vliv je vyčíslen v rozsahu 25 až 40 % růstu výstupních cen. Za předpokladu promítnutí uvedeného růstu cen do spotřebitelských cen a do životních nákladů (bez dalších vlivů na vzestup životních nákladů) lze počítat s těmito důsledky:

Výrazný pokles reálné úrovně všech příjmů a tím životní úrovně obyvatelstva je neúnosný a není reálné se domnívat, že by o něm bylo možné dosáhnout společenského konsensu; nelze také předpokládat, že by obyvatelstvu mohl být kompenzován veškerý pohyb cen a životních nákladů. Proto je nezbytné stanovit a dohodnout se sociálními partnery a politickými stranami a hnutími především hranici možného dopadu důsledků pohybu cen na úroveň reálných příjmů obyvatel. K zabránění vyšších dopadů na reálné příjmy obyvatelstva je nutno stanovit mechanismy částečných kompenzací (valorizace) a pravidla jejich uplatňování (jednorázové, periodické). Kompenzační schémata mohou být pro různé skupiny obyvatelstva (např. důchodce, zaměstnance) rozdílná. Je třeba počítat s tím, že i částečná kompenzace růstu cen v pracovních příjmech (nominálních mzdách) podnítl další růst cen (v rozsahu asi 1/3) a vyvolá požadavky na kompenzaci tohoto dalšího zvýšení cen (inflační spirála).

Tyto objektivní procesy se budou odehrávat v determinovaném společenském prostředí, což do určité míry předurčuje i způsob jejich řešení.

Předně je to naše sociální dědictví. V sociálním systému, který byl na našem území 40 let budován, chybějí sociální instituce, které by tlumily sociální důsledky vyvolávané rychlými ekonomickými kroky.

Za druhé, je to sociální demagogie, se kterou se denně potýkáme. Jsou tlaky na nespelnitelné sociální požadavky.

Za třetí, v našem středoevropském prostoru, ve kterém se před více než sto lety zrodila sociální demokracie, je cit pro sociální spravedlnost a sociální solidaritu silně vyvinutý a společensky zažitý. Sociální konzervatismus je faktem, se kterým musí každá politika u nás počítat.

V souvislosti s tímto dědictvím chybějících a nedostatečných sociálních institucí i sociální demagogií a sociálním demokratismem v myslích lidí musíme chápat i strach lidí z nezaměstnanosti, inflace, výprodeje republiky i ze sociálních nepokojů. Sílu působení těchto faktorů nelze odhadnout, a proto nelze přesněji ani odhadnout míru sociálního ohrožení. Při každém jednotlivém kroku lze však konkretizovat sociální dopad a přijmout příslušná opatření.

Vláda se však nechce omezit jen na systém individuálních sociálních opatření, ale využít svého dvouletého mandátu k vybudování soustavy chybějících sociálních institucí a tak zvýšit účinnost sociálního systému.

### Nejbližší úkoly sociální reformy

V prvním etapě bude mít sociální politika státu spíše tlumící a instrumentální charakter. Stát bude muset čelit sociální demagogii, která bude stavět požadavky nad zdrojové možnosti. Sociální politika bude muset být koncipována prozatím nikoliv jako cílová oblast společenského rozvoje, nýbrž jako sanační (ozdravný) a garanční mechanismis-

mus ekonomické přeměny společnosti. Má-li být radikální ekonomická reforma úspěšná, nesmí být bržděna společenským napětím. Nezaměstnanost a inflace mohou vyvolávat nežádoucí otřesy. Proto vláda preferuje pro nadcházející dva roky především:

- vybudování institucionálního systému pro zaměstnanost,
- vytvoření nástrojů k tlumení důsledků inflace především pro nejvíce sociálně ohrožené, tj. děti, zdravotně postižené a staré občany.

Nemůže však jít o nahodilý soubor opatření, ale o součást širší koncepce demokratické sociální reformy. Časové urychlení jejich realizace je motivováno potřebou včasného vybudování „záchranné sociální sítě“.

Sociální reforma se musí v přechodném období realizovat přednostně v rozhodujících sociálních oblastech — v zaměstnanosti, příjmech, rodině a sociálním zabezpečení.

## 1. Politika zaměstnanosti

V koncepci demokraticky fungujícího společenského systému je dominantou svobodný a plnoprávný občan, odpovědný za sebe a svou rodinu. Aby se mohl chovat plnoprávně a svobodně, musí mít k tomu prostředky z ekonomické aktivity. Úlohou státu je pomoci občanům v realizaci jejich práva na ekonomickou aktivitu a zabezpečit je v případě, budou-li nezaměstnaní.

Přechod k tržnímu hospodářství znamená obnovení racionálních ekonomických vztahů i v oblasti zaměstnanosti. Trh práce má omezit neúčelnou, neefektivní zaměstnanost, má přispět k účelnějšímu oblastnímu, odvětvovému i profesně kvalifikačnímu rozmístění pracovních sil a uvolnit tvůrčí aktivitu a podnikavost lidí.

Podle vývoje v Evropě se klade v politice zaměstnanosti důraz na tvorbu pracovních či jiných výdělkových příležitostí. Proto bude prováděna aktivní politika zaměstnanosti, především podporou účelného podnikání, podnikatelsky nadějných kvalifikačních náročných programů a rozvoje služeb. Státní podpora bude formou přímých i nepřímých finančních zdrojů, informačních a poradenských služeb, účelné rekvalifikace. K zmírnění nerovnováhy na trhu práce (omezení potřeby pracovních sil, relativně vysoký přirozený přírůstek nových zdrojů v nejbližších letech) se bude usměřňovat i nabídka pracovních sil. Perspektivně se bude státní politika orientovat na snížení celkové míry zaměstnanosti, a to především ve skupině žen s malými dětmi a důchodců. Nabídka pracovních sil bude ovlivněna i prodloužením doby přípravy na povolání, prodloužením dovolené na zotavenou, popř. i úpravami pracovní doby.

Ochrana vlastního trhu práce je rozhodujícím kritériem i při formulování principů usměrňování mezinárodní mobility pracovníků. Specifický přístup bude vyžadovat problém repatriantů z východní a jižní Evropy.

Rozhodujícím prvkem pro fungování trhu práce jsou jeho vlastní instituce a zdroje. Proto se urychleně budují profesionální zprostředkovatelské a poradenské služby (úřa-

dny práce), které může bezplatně využívat každý občan hledající lepší práci anebo který práci ztratil.

Úřady práce budou dále podporovat vytváření společensky účelných míst, organizovat veřejně prospěšné práce pro krátkodobé zaměstnání, spolupracovat s rekvalifikačními středisky a v neposlední řadě poskytovat nezaměstnaným příspěvek před nástupem do zaměstnání či v období rekvalifikace. Za rekvalifikaci se bude považovat změna došedné kvalifikace občana, kterou získáním nových vědomostí a dovedností teoretickou a praktickou přípravou si zabezpečí nové nebo další své uplatnění. K tomu všemu budou účelně využívat prostředky fondu zaměstnanosti pod kontrolou zaměstnavatelů a odborů.

Politiku zaměstnávání je třeba chápat širěji. Musí také zahrnovat dozor nad zaměstnaností a stanovit podmínky, za kterých budou občané pracovat. Stát po dohodě se zaměstnavateli a odbory (princip tripartity) se omezí na stanovení základních podmínek práce, jako jsou maximální pracovní doba, minimální mzda, ochrana zdraví při práci a další podmínky stanovené mezinárodními úmluvami. Při kolektivním vyjednávání sociálních partnerů se určí podrobněji podmínky zaměstnávání. To předpokládá liberalizaci pracovních předpisů a vytvoření nového zákonodárství o kolektivních pracovních vztazích a tripartitě.

## 2. Politika v oblasti pracovních příjmů

Základním záměrem státu je dosahování souladu mezi rozvojem ekonomického, sociálního a kulturního potenciálu společnosti a individuálním rozvojem každého občana. Určujícím pro takový soulad v oblasti příjmů obyvatelstva je vytváření podmínek pro realizaci odpovědnosti každého občana za jeho životní a ekonomické postavení při současné odpovědnosti státu za zajištění minimálních sociálních (životních) potřeb prostřednictvím soustavy sociálních garancí.

Příjmy obyvatel budou záviset na individuální pracovní výkonnosti a výsledcích a v podnikatelské sféře na tržní efektivnosti podnikatelských subjektů; tyto souvislosti se vzájemně budou prolínat. Zájem na participaci zaměstnanců a prosperitě podnikatelských subjektů vytváří podněty k tomu, aby část pracovních příjmů se realizovala formou účasti na zisku zejména kapitálových podílů s výnosy závislými na výsledcích jednotlivých podniků.

Základním prostředkem utváření pracovních příjmů bude kolektivní vyjednávání a dohody sociálních partnerů za zákonem vymezené účasti státu. Kolektivní vyjednávání a kolektivní smlouvy jsou demokratickou formou překonávání rozporných zájmů sociálních partnerů. V období přechodu k tržní ekonomice ovlivňuje stát kolektivní vyjednávání svými doporučeními o meziročním růstu pracovních příjmů a jejich spodních hranicích. Dodržování dohodnutého růstu vynucuje přechodně v zájmu rovnovážného

neinflačního vývoje regulačním zdaněním podnikatelských subjektů. Od regulačního zdanění se osvobodí ihned pracovní příjmy, které se budou transformovat do kapitálových podílů. Další osvobození se uskuteční v závislosti na vytváření konkurenčního tržního prostředí. Cílově v rozvinuté tržní ekonomice se budou utvářet mzdy plně na základě kolektivního vyjednávání mezi sociálními partnery.

Dynamickou a rozsahem stále významnější složkou příjmů obyvatelstva bude ta část podnikatelského zisku, která bude podnikateli využita na krytí jejich potřeb. Rozsah těchto příjmů bude u jednotlivců záviset na rozsahu a úspěšnosti (ziskovosti) podnikání a na jejich rozhodování o použití zisku. Státní ovlivňování bude spočívat ve zdanování podnikových výnosů (zisků) a zdanování příjmů obyvatelstva.

K zabezpečení životního minima každého zaměstnance bude stanovena obecně závazným předpisem minimální mzda, na kterou vznikne nárok bez ohledu na pracovní zařazení zaměstnance a hospodářské výsledky organizace.

### 3. Rodinná politika

Rodina je přirozeným primárním prostředím každého občana. Je nezastupitelným místem vzájemné pomoci a zdrojem sociálního bezpečí. Každá společnost má zájem na tom, aby rodina mohla sama zvládat své problémy a zajišťovat své funkce i svůj rozvoj. V nové koncepci je nutno opustit výlučně populační hlediska a zvýraznit podporu základním sociálním a kulturním funkcím rodiny i potřebám jejích členů ve všech fázích životního cyklu.

Stát musí poskytovat sociální pomoc rodinám v případě nedostatečnosti nebo selhání jejich zdrojů nebo v případě neschopnosti těchto zdrojů využívat. K tomu musí vytvořit systém dávek, služeb či azylů.

V souladu s cílem této koncepce je i záměr zrovnoprávnění mateřské péče se zaměstnáním prostřednictvím navržené zákonné úpravy rodičovského příspěvku jako rodinného příjmu a připravovaná úprava přídatku na děti. V nové konstrukci budou státními dávkami chráněny všechny děti stejným způsobem bez rozdílu jejich počtu v rodině, s přihlédnutím k nákladům na jejich výživu a výchovu, které se s věkem zvyšují. Základní podmínkou pro nárok na přídatky na děti bude pouze řádná péče o ně. Jejich výše bude automaticky upravována v závislosti na růstu životních nákladů.

Základní pomocí nízkopříjmovým rodinám by měla být jednotná dávka, sloužící k vyrovnání příjmu rodiny na úroveň životního minima podle počtu, event. věku členů rodiny. Její obligatorní poskytování v případě sociální potřeby bude představovat záruku životního minima.

Vedle pomoci standardním rodinám se bude odvíjet i systém pomoci ohroženým rodinám. K tomu budou sloužit státní specifické dávky vázané k určitému účelu, např. na bydlení, příspěvky diabetikům, drahotní příplatky apod. Dále budou rozvíjeny formy

specifických činností orientovaných především na obnovu rodinné péče, případně na alternativní rodinnou péči, na pomoc rodinám, ve kterých vyrůstají zdravotně postižené děti, za účasti dobrovolných, občanských organizací a státu.

### 4. Politika sociálního zabezpečení

Nová koncepce sociálního zabezpečení musí směřovat k nápravě negativního dědictví minulosti vyvolaného zestátněním zdravotnictví, národního pojišťovnictví a reziduálním financováním ze státního rozpočtu. Proto musí být vytvořen jednotný státní systém sociálního zabezpečení pro všechny občany zahrnující jak nemocenské, tak důchodové zabezpečení s možností individuální či skupinové iniciativy prostřednictvím připojištění nebo dobrovolného pojištění.

Nová úprava státního systému důchodového zabezpečení připravovaná k 1. 1. 1993 předpokládá vedle základní dávky, poskytované všem občanům a garantující životní minimum, také důchodovou nástavbu, která odliší důchodové nároky v závislosti na rozsahu pojištění či připojištění. V budoucnu budou důchody odrážet jak potřeby životního minima, tak přínos každého občana vyjádřený jeho příjmem z ekonomické aktivity. Celá soustava státního důchodového zabezpečení bude přetvořena tak, aby reagovala na měnící se ekonomické podmínky, především formou pravidelného přizpůsobování dávek změnám životních nákladů a růstu mezd.

Důležitým předpokladem pro zavedení nového systému bude systematické a postupné vyrovnávání úrovně vyplácených důchodů, přiznaných podle dříve platných předpisů, a zvyšování nejnižších důchodů, které jsou jediným zdrojem příjmů tak, aby odpovídaly minimálním životním nákladům důchodců. První úprava bude provedena již od října 1990.

Nové přístupy vyvolávají potřebu nově vybudovat celý systém správy sociálního zabezpečení. Zřízení správ sociálního zabezpečení od 1. 9. 1991 je prvním krokem k vybudování samostatného uceleného systému profesionálně vybavených orgánů se správními radami. Tím dojde k zeslabení administrativního monopolu státních orgánů a současně bude vytvářen prostor pro všechny typy iniciativ.

Realizace nové koncepce demokratizace správy a odstranění zbytkového přístupu k sociálnímu zabezpečení vyžaduje zásadní změnu systému jeho financování. Financování sociálního zabezpečení bude důsledně převedeno na systém fondů oddělených od státního rozpočtu s přímými příspěvky zaměstnanců a zaměstnavatelů a výnosy z rezervního fondu. Tuto změnu je nutné provádět v souvislosti se změnami v soustavě daní a odvodů. Uskutečňování bude postupné a bude ukončeno spolu s daňovou reformou v roce 1993. Dávky státního charakteru a péče na státem garantované úrovni budou i nadále financně zajišťovány ze všeobecných příjmů státního rozpočtu.

Vedle dávkové soustavy poskytuje sociální zabezpečení i rámec sociální péče. Nový systém by měl účinně a komplexně pokrývat co nejširší varietu životních situací tak, aby v zásadě nezůstala bez řešení žádná z nich. Měl by umožňovat každé osobě, případně rodině, také volbu úrovně i forem služeb na základě nabídky možných alternativních řešení. V nově vytvářené pluralitě subjektů sociální péče bude stát pokrývat pouze nejzákladnější potřeby občanů, a to formou dávek a služeb (včetně ústavní péče), bude tou poslední záchytnou sítí, garantem systému a nárokových služeb na společnosti uznané úrovni.

Změněna bude i sociální politika státu ve vztahu ke specifickým skupinám obyvatel se zdravotním anebo sociálním postižením. Zásadním způsobem je nutno řešit problémy etnických skupin; je třeba definovat příčiny konfliktního soužití, hledat priority problémů a řešení, a tím předcházet závažným společenským důsledkům.

Systém sociální péče se musí doplnit dostatečným počtem profesně zdatných pracovníků. Proto se již v letošním roce zahajuje vysokoškolské studium nově koncipovaného oboru sociální práce.

Září 1990

## D 4. Projekt OMEGA: Občanská sounáležitost, lidská solidarita

### *Poznámka úvodem:*

*Tato neformální občanská iniciativa vyvolala činnost od prosince 1991 do června 1994. Její činnosti v Praze, v Brně a v Bratislavě se účastnilo přes padesát odborníků a dalších zájemců z České republiky a ze Slovenska. Bylo zpracováno několik materiálů a zorganizována řada diskusí. Projekt OMEGA se v roce 1993 spolupodílel na zorganizování tří odborných seminářů k problematice důchodového pojištění, politiky trhu práce a zdravotní politiky a zapojil se do činnosti Meziuniverzitního programu studií budoucnosti (VŠE Praha), jehož součástí byla i konzultativní spolupráce s Parlamentem ČR. Navázal pracovní kontakty i s dalšími institucemi. Informace pro veřejnost byla vydána v březnu 1992.*

### Informace pro veřejnost

#### 1. CO JE TO PROJEKT OMEGA?

Je to záměr dobrovolného společenství lidí vést diskusi o lidských a sociálních problémech každodenního života a o pojetí, obsahu a nástrojích sociální politiky v dnešním Československu. Chceme podporovat výměnu názorů mezi občany, odborníky a úředníky, angažovat se při hledání vhodných řešení a popularizovat je ve hromadných sdělovacích prostředcích.

#### 2. PROČ PŘÁVĚ PROJEKT OMEGA?

Zavádění tržního hospodářství je nutnou podmínkou cesty naší země k možné budoucí prosperitě. Věříme také, že bez tržního hospodářství by dlouho nevydržela dosud křehká květinka politické demokracie. Trh proto můžeme nazvat **alfou** našich budoucích úspěchů.

Tržní vztahy jsou však jen jednou součástí širších a složitějších vazeb mezi lidmi. Trh sám o sobě je slepý, nezná morálku ani milosrdenství k slabým. Třídí lidi podle velmi tvrdých a náročných kritérií. Kritérium uplatňované vůči výrobcům zní: umíš-li vyrobit kvalitně, podle představ a nároků těch, kteří to zaplatí, máš zelenou. Pokud ne, musíš