

rychle se ztrácejí bývalé kontakty, jak málo o sobě začínáme vědět. I tuto mezeru jsme se rozhodli naším výzkumem alespoň částečně zacelit.

Výsledkem našeho dvouletého výzkumného úsilí se stala - kromě několika článků v českých, slovenských i zahraničních odborných časopisech - právě tato publikace. Plně si uvědomujeme, že náš původní záměr se nám podařilo naplnit jen částečně. Právě proto budeme vděční za jakékoliv kritické podněty a připomínky. Byli bychom rádi, kdyby se tento náš pokus o srovnání české a slovenské sociální politiky stal východiskem a impulzem k systematickému srovnávacímu výzkumu sociální politiky obou zemí v delším časovém horizontu.

Závěrem bychom rádi poděkovali ostatním členům našeho výzkumného týmu, kteří se spolu s námi podíleli na výzkumném projektu **Srovnávací analýza české a slovenské sociální politiky po roce 1989**. Tato publikace by nemohla spatřit světlo světa bez jejich zasvěcené znalosti analyzovaných problémů, analytických schopností a kritických připomínek. Aktivně se zúčastnili řady týmových diskusí organizovaných v letech 1996 a 1997 ve Stupavě, v Praze a v Bratislavě. Zpracovali národní a srovnávací studie, v nichž se zabývali politikou zaměstnanosti (Miriam Kotrusová a Andrej Homola), sociálním pojištěním (Erika Kvapilová a Jiří Remr), státní sociální podporou (Martin Mácha a Helena Woleková), sociální pomocí (Markéta Miková a Imrich Vašečka), bytovou politikou (Eva Havelková a Božena Valentová) a zdravotní politikou (Petr Háva, Lubomír Kružík, Juraj Nemec a Mária Mikundová) (srovnej příslušné kapitoly této knihy, bibliografické odkazy a publikaci Sociální politika na Slovensku). Naše vstupní souhrnná studie "Porovnání české a slovenské sociální politiky po roce 1989" byla zpracována na základě jejich dílčích studií věnovaných jednotlivým oblastem sociální politiky v ČR a SR a jejich srovnání na základě dohodnuté metodiky.

Velké poděkování patří Institutu pro humanitní studia (Institute for Human Sciences) ve Vídni za finanční podporu tohoto projektu. Chtěli bychom upřímně poděkovat i nakladatelství Karolinum za velkou péči, kterou věnovalo vydání této publikace.

Publikace je určena především pracovníkům veřejné správy zabývajícím se sociální politikou, vysokoškolským studentům, pedagogům, odborníkům zabývajícím se výzkumem sociální politiky, ale i dalším zájemcům v obou zemích.

Praha-Bratislava, duben 1998

Martin Potůček, Iveta Radičová

Iveta Radičová a Martin Potůček

POROVNANIE VÝVOJA ČESKEJ A SLOVENSKEJ SOCIÁLNEJ POLITIKY PO ROKU 1989

Rozdelenie Československa na konci roku 1992 a vznik dvoch nezávislých štátov sa stalo začiatkom istého druhu prirodzeného sociálneho experimentu. Aké silné je dedičstvo a aká dlhá je inštitucionálna zotrvačnosť sociálnej politiky v týchto krajinách? Ktoré faktory vyvolávajú potenciálne rozdielny výber politických cieľov a nástrojov v obidvoch krajinách? Je sociálna politika v týchto štátoch skutočne odlišná? Pri pokuse odpovedať na tieto otázky začíname v našej práci charakteristikou historických, kultúrnych, ekonomických a sociálnych podmienok v novovzniknutých štátoch. Analyzovali sme sociálnu politiku a reformu sociálnej politiky obidvoch štátov v špecifických oblastiach, napríklad politiku zamestnanosti, politiku sociálneho zabezpečenia, bývania a zdravotnej starostlivosti. Z medzinárodných a medziodvetvových porovnaní môžeme vyvodiť niektoré predbežné závery. Slovenská vláda bola viac pripravená postúpiť niektoré úlohy verejnej samosprávy a miestnym orgánom s cieľom preniesť zodpovednosť za riešenie naliehavých sociálnych problémov (hlavne v oblasti politiky zamestnanosti, sociálneho poistenia) na iné subjekty. Česká vláda si ponechala väčšinu svojich úloh v týchto sektoroch, mimo iné preto, pretože štátu to umožnilo prerozdeliť zdroje vybrané na iné účely. Kým v Českej republike sa korporativistické inštitúcie rozvíjali najmä v sektore zdravotníctva (v dôsledku čoho pracovníci v zdravotníctve vedeli využiť tieto inštitúcie na podporu svojich záujmov), slovenská vláda si zachovala prísnu kontrolu nad reformou zdravotníctva. Českej vláde sa podarilo uskutočniť reformu systému štátnej sociálnej podpory (s tendenciou nahradiť univerzálne dávky ad-

resnými dávkami), kým slovenská vláda nemala odvahu urobiť to isté, čeliac nepretržitému tlaku objavujúcich sa sociálnych problémov. Ťažkopádny a neúčinný inštitucionálny systém štátnej sociálnej pomoci zostal v oboch krajinách v podstate nezmenený s jedinou výnimkou, ktorou bolo vytvorenie priestoru pre činnosť mimovládnych organizácií. Oba štáty sa vzdali väčšiny svojej bývalej zodpovednosti za bývanie, hlavne čo sa týka štátnych príspevkov.

1. Základná otázka a ako sme sa na ňu pokúsili odpovedať

Slováci a Česi vo svojich moderných dejinách žili dvakrát v spoločnom štáte: v Rakúsko-Uhorskej monarchii a po prvej svetovej vojne v Československom štáte (okrem obdobia druhej svetovej vojny). Obe formy spolunažívania mali vplyv na formovanie všetkých aspektov spoločenského života. Spolu s ďalšími odborníkmi (Götting 1994:21) sa domnievame, že v súčasnosti, kedy sa nachádzame v procese nebývanej politickej a ekonomickej transformácie, stojíme pred výnimočnou výskumnou príležitosťou, ktorú nám prinieslo rozdelenie Československa na dva samostatné štáty - Českú republiku a Slovenskú republiku. Myslíme si, že tieto procesy formovania nových štátov a ich sociálnych politík je možné chápať ako prirodzený sociálny experiment. Ich skúmaním by sme chceli otestovať niektoré teórie štátu verejných sociálnych služieb, determinanty a hybné sily reforiem sociálnej politiky. (Overbye 1994:166)

V našej práci chceme dať odpoveď aj na nasledujúce špecifické otázky:

- Sleduje česká a slovenská sociálna politika tú istú reformnú cestu alebo sa v nej rozchádzajú?
- Je reforma sociálnej politiky v Českej republike a Slovenskej republike špecifická v jednotlivých sektoroch, alebo nie? Ak áno, prečo? Pozornosť budeme venovať sociálnej politike v oblasti zamestnanosti, sociálneho zabezpečenia, bývania a zdravotnej starostlivosti.

Predbežné porovnanie vývoja sociálnej politiky vo višegrádskych krajinách nám umožňuje predpokladať, že kultúrne a inštitucionálne tradície, dostupné ekonomické zdroje a kompe-

tentný štátny aparát sú tri rozhodujúce faktory, ktoré môžu mať vplyv na formu, rýchlosť a relatívnosť úspechu reforiem sociálnej politiky v postkomunistickom štáte. V stabilizovaných demokraciách sú politické ideológie menej dôležité. Otázka, ktorú by sme chceli nastoliť, je ich špecifický dopad v slabších nových demokraciách. (Potůček 1994, 1997a, b)

Vo východných krajinách strednej Európy zaostávajú reformy v oblasti sociálnej politiky za reformami v ekonomickej a politickej sfére. K zmenám v sociálnej politike môže dochádzať aj nepriamym, ale veľmi účinným spôsobom: ako neodvratný výsledok iných ekonomických a politických rozhodnutí, t. j. ako deriváty *fait accompli* politík. Môžu sa stať aj výsledkom zákulisných byrokratických rozhodnutí.

Pri analyzovaní všetkých spomínaných procesov vezmeme do úvahy nasledovné faktory:

- politické prostredie (typ a stabilita politického režimu, vplyvné politické ideológie) po roku 1989,
- ekonomické prostredie (povaha a dopad ekonomickej reformy, vrátane zmien vo vlastníckych právach, (ne)vyváženosť a štruktúra štátneho rozpočtu, finančná politika na meniacom sa trhu práce),
- sociálne prostredie (demografické zmeny, sociálna štruktúra, distribúcia bohatstva medzi obyvateľstvom),
- kultúrne faktory (hodnotová orientácia a postoje obyvateľstva, zdedené vzory správania sa),
- šírenie kultúrnych a inštitucionálnych modelov zo zahraničia (z ostatných višegrádskych krajín, zo západu, z východu),
- vplyv silných, politicky aktívnych osôb vnútri a mimo systému.

2. Spoločné dejiny

2.1 PRED NOVEMBROM 1989

Proces industrializácie na území dnešnej Českej republiky sa začal na začiatku 19. storočia. Počas rakúsko-uhorskej éry boli české krajiny pod rakúskym dohľadom (čo malo za následok veľmi liberálny politický systém od roku 1867) s účinnou štátnou správou a dobre rozvinutými miestnymi správami. Existovala

rozsiahla národná sieť škôl, nemocníc a dobrovoľných združení. Krátko po uskutočnení bismarckovských reforiem (povinné sociálne poistenie) v osemdesiatych rokoch 19. storočia v Prusku, nasledovalo ich uplatnenie aj v Rakúsko-Uhorsku.

Hoci Slovensko bolo súčasťou tej istej Rakúsko-Uhorskej ríše, jeho história bola vo viacerých zreteľoch odlišná. Na začiatku 20. storočia bolo Slovensko prevládajúco vidieckou krajinou. Okrem toho patrilo do uhorskej časti Rakúsko-Uhorskej ríše, v ktorej existovala ďaleko autoritatívnejšia miestna správa. Pre neustály tlak zo strany maďarských úradov, vyvíjaný na obmedzenie používania slovenského jazyka vo vzdelávaní, Slováci nemali takmer žiadnu národnú inteligenciu.

Československo vzniklo na konci prvej svetovej vojny. V medzivojnovom období bolo ostrovom s relatívnou, hoci obmedzenou, politickou slobodou, kým v okolitých krajinách boli autoritatívne režimy. V tomto období sa veľká pozornosť venovala riešeniu *sociálnej otázky*, ako ju formuloval prvý prezident, filozof, sociológ a politik T. G. Masaryk. A tak modernizácia systému sociálneho zabezpečenia bola úspešne dosiahnutá v dvadsiatych rokoch 20. storočia. Tento vývoj dokonca posilnil zdedenú inštitucionálnu tradíciu systému sociálneho zabezpečenia, založeného na práci a na sociálnom poistení, vylepšeného rôznymi schémami štátnej sociálnej podpory a širokým zapojením neziskového sektoru do sféry sociálnych služieb.

V roku 1948 Česi a Slováci vstúpili, sčasti dobrovoľne a čiastočne donútením, do komunistického tábora. Komunisti nemali dôvod na oslabenie funkcie štátnej administratívy, v ich rukách bol štát dôležitým nástrojom moci. Relatívny ekonomický blahobyť a zdedená tradícia moderného systému sociálnej starostlivosti vytvorili situáciu, kedy sociálna politika od 50. do 70. rokov 20. storočia ponúkala celkom uspokojivú sústavu sociálnych dávok a služieb. Jeden zo znakov prednovembrového obdobia bol celkom neobvyklý v strednej a východnej Európe, a to vyrovnanie príjmov rôznych sociálnych skupín, dosiahnuteľné len v rámci centrálne plánovanej ekonomiky prostredníctvom masívnej regulácie a redistribúcie, čo malo v Československu mimoriadny úspech. Tento úspech môžeme pripísať jednak nekompromisnej pozícii lídrov Komunistickej strany Československa a jednak technicky účinnému štátnemu aparátu. Obmedzenia tohto ťažkopádneho, ekonomicky neúčinného a demotivačného systému sa stali oveľa viac viditeľnejšie v osemdesiatych rokoch.

V medzivojnovom období liberálny kapitalistický československý štát priniesol na Slovensko viac možností pre oblasť vzdelávania a kultúry, ale pre ekonomiku len veľmi málo. Slovensko zažilo obdobie podstatnej a relatívne rapidnej industrializácie a urbanizácie až v období komunistického režimu. Centrálne plánovaná ekonomika disponovala silnými nástrojmi redistribúcie na vyrovnanie sociálneho a ekonomického vývoja v obidvoch krajinách Československa. Podľa hlavných sociálnych a ekonomických indikátorov na konci osemdesiatych rokov neexistoval žiadny podstatný rozdiel medzi Čechmi a Slovákmi. Napriek tomu, v kolektívnej pamäti Slovákov a Čechov, by sa mohol identifikovať jeden rozhodujúci rozdiel. Čo sa týka ekonomiky, Slováci mali menej dôvodov, aby sa sťažovali na socialistický štát: tento režim im priniesol relatívne bohatstvo, aké nikdy predtým na Slovensku nebolo. Česi mali viac dôvodov na to, aby považovali komunistickú éru za obdobie relatívneho spomalenia alebo dokonca úpadku ich národného vývoja.¹

2.2 OD NOVEMBRA 1989 DO DECEMBRA 1992

2.2.1 Všeobecný kontext

Aká bola situácia v Československu, pokiaľ ide o jej ekonomické, administratívne a politické podmienky a možnosti reformovať sociálnu politiku na konci roku 1989?

- Akumulované ekonomické zdroje a zdedené modely redistribúcie.

Môžeme konštatovať, že Československo malo relatívne vysoký hrubý domáci produkt na hlavu, vyrovnaný štátny rozpočet s porovnateľne malým zostatkom platobného deficitu a veľmi vyrovnanou príjmovou štruktúrou. Keďže neexistoval veľký rozdiel medzi bohatými a chudobnými, vytvoril sa tak pevný odrazový mostík pre spoločenské reformy. Celá krajina ale zažila pokles ekonomickej produkcie a nárast inflácie, na základe čoho sa znížila disponibilita ekonomických zdrojov na sociálne účely. Objavil sa nový, počas komunizmu neznámy fenomén, - nezamestnanosť. (Pozri 4.1) Tento problém bol oveľa výraznejší na Slovensku ako v Českej republike.

- Ekonomická infraštruktúra a transformácia vlastníckych práv V tejto oblasti malo Československo ako priemyselná krajina relatívnu výhodu v porovnaní s ostatnými krajinami strednej a východnej Európy napriek zaostalej priemyselnej infraštruktúre a ťaživej orientácii smerom na východné trhy. Transformácia vlastníckych práv (privatizácia) bola z veľkej časti úspešne realizovaná, hoci podcenená potreba pevného právneho rámca ohľadom zodpovedajúcich zmien a regulatívna funkcia štátu priniesli do štátneho rozpočtu výrazné straty.

- Kapacita a efektívnosť štátneho aparátu

V porovnaní s rozdrobenejším štátnym aparátom v Maďarsku a Poľsku, štátny aparát v Československu si udržal značný stupeň autority a kompetencie až do posledných dní komunistického režimu. Korupcia bola nepatrná a disciplína pomerne vysoká. V tomto ohľade sa zachoval jeden výrazný znak československého štátu z predkomunistickej éry. Ako sa v prvých rokoch po revolúcii ukázalo, tento aparát bol schopný pripraviť a zaviesť významné reformy, hlavne tie, ktoré boli späté s ekonomickou transformáciou, tj. reformu sociálneho zabezpečenia a novú trhovo-kompatibilnú politiku zamestnanosti. Časom sa prejavili slabosti štátneho aparátu spojené predovšetkým s trvajúcim oneskorením alebo nedostatočnosťou nevyhnutných reforiem v oblasti verejnej správy.

- Rýchlosť a krehkosť politickej demokratizácie

Československo bolo krajinou, kde sa inštitúcie parlamentnej demokracie naplno veľmi rýchle rozvinuli po roku 1989. Čo zostávalo vo vývoji, boli inštitúcie a kultúra priamej demokracie. Existovali inštitúcie občianskeho sektoru (neziskové, mimovládne organizácie), ale pôsobili v prostredí legislatívnej prázdnoty, ktorou boli ovplyvnené, a politickej atmosféry, ktorá ich ponechala v pozícii slabosti a menejcennosti.

2.2.2 Vývoj politického rámca štátu verejných sociálnych služieb

Prvé roky reformy sociálnej politiky v Československu po roku 1989 boli preskúvané v iných prácach [napríklad Deacon - Szalai 1990; Ferge a kol. 1994; Ferge 1996; Götting 1994; Potůček 1993, 1994, 1996; Radičová 1995, 1996; Ringen-Wallace (ed.) 1994 a, b; Rys (1993) a iných]. Počas prvých rokov po roku 1989 bol formulovaný celkový koncept reformy sociálnej politiky a boli

založené novšie inštitúcie sociálnej politiky, vrátane povinného zdravotného a sociálneho poistenia, tripartitných inštitúcií (Výbor pre hospodársku a sociálnu dohodu), regionálnych úradov práce (zodpovedné za pasívnu aj aktívnu politiku zamestnanosti) a zavedená štátna garancia životného minima pre každého občana.

Vývoj sociálnej politiky v Československu od novembra 1989 do rozdelenia štátu na konci roka 1992 je možné rozdeliť do dvoch etáp:

- Prvá etapa: november 1989 - jún 1990

Počas tejto etapy boli prediskutované a objasnené koncepčné základy očakávaných reforiem, a tiež aj odstránené niektoré sociálne výhody komunistických funkcionárov. Okrem aktivácie slobodných masmédií a zriadenia slobodných profesionálnych združení sa rôzne dobrovoľné iniciatívne skupiny zapojili do prípravy reformných plánov pre viaceré oblasti sociálnej politiky.² Orgánom spájajúcim tieto skupiny v Českej republike bola Programová komisia Občianskeho fóra, ktorá pri príprave prvých slobodných volieb v júli 1990 vytvorila konceptuálne pozadie pre českú vládu, a samozrejme aj pre politické hnutie Občianske fórum. V Slovenskej republike podobné občianske a profesionálne iniciatívy významne prispeli k formulovaniu programu politického hnutia Verejnosť proti násiliu.

- Druhá etapa: júl 1990 - jún 1992

Počas tejto etapy bola po víťazstve Občianskeho fóra v Českej republike a Hnutia za demokratické Slovensko v Slovenskej republike založená nová federálna a dve nové národné vlády s výrazne proreformnou programovou orientáciou. Sociálna politika sa rozvíjala a bola zakotvená v legislatíve ako na federálnej (Federálne ministerstvo práce a sociálnych vecí), tak aj na národnej úrovni (české a slovenské ministerstva práce a sociálnych vecí). Hoci spolupráca týchto troch ministerstiev nebola vždy ideálna, z politického hľadiska boli ich pozície a pozície ich vlád vždy veľmi podobné. Práca týchto ministerstiev môže byť charakterizovaná ako snaha o systematické nahradenie štátneho paternalizmu založením pružnejších a decentralizovaných mechanizmov, ktoré by boli kompatibilné s ekonomickou reformou. Tieto mechanizmy mali byť podriadené regulatívnej a výkonnej moci štátu len v nevyhnutných prípadoch. Z pohľadu prevládajúcej politickej filozofie vlády bol

tento prístup kombináciou sociálno-liberálnych a sociálno-demokratických filozofií.

Scenár sociálnej reformy, vypracovaný a schválený na úrovni federálnej československej vlády, sa stal základným konceptuálnym dokumentom reformy v sociálnej oblasti. Bol prijatý plán na vytvorenie univerzálneho a jednotného systému štátu verejných sociálnych služieb, ktorý ponúkal:

- univerzálne povinné zdravotné a sociálne poistenie a dobrovoľné doplnkové pripoistenie pre jednotlivcov a skupiny,
- štátnu sociálnu pomoc občanom v núdzi pod podmienkou, že sa už vyčerpali všetky alternatívne možnosti sociálneho zabezpečenia a pomoci, alebo v prípade, keď občan nie je schopný postarať sa sám o seba.

Základ sociálnej reformy bol definovaný ako:

- aktívna politika zamestnanosti,
- liberalizácia a pluralizácia štátu verejných sociálnych služieb s jadrom bismarckovského typu poistného systému,
- rozvoj záchrannej sociálnej siete pre ľudí v núdzi.

Voľby v Českej republike v roku 1992 priviedli k moci koalíciu liberálnych a konzervatívnych strán. V Slovenskej republike naopak prevládali strany nachádzajúce sa naľavo od politického spektra, a tiež aj populistická a nacionalistická strana. Toto prispelo k rozdeleniu Československa a k vytvoreniu dvoch samostatných štátov - Českej republiky a Slovenskej republiky. (Príčiny rozdelenia Československa sú popísané podrobne v práci Radičovej 1993.)

3. Celkový vývoj po rozdelení Československa na začiatku roka 1993

3.1 EKONOMICKÝ KONTEXT

Ako v iných stredoeurópskych a východoeurópskych krajinách, tak aj v Československu bol pre ekonomickú transformáciu na začiatku 90. rokov charakteristický pokles hrubého domáceho produktu a dvojciferná miera inflácie. Následne v polovici 90. rokov nastalo mierne zvýšenie hrubého domáceho produktu a objavila sa jednociferná miera inflácie. Dôležitým

rozdielom medzi dvoma republikami bola vyššia miera nezamestnanosti na Slovensku než v Čechách (pozri časť 4.1), ku ktorej podstatne prispelo pomýlené politické rozhodnutie týkajúce sa konverzie vojenského priemyslu (sústredeného hlavne na Slovensku).

3.2 POLITICKÝ KONTEXT

Česká republika

Stabilita vlády bola jednou z charakteristických črt politického vývoja v Českej republike v období medzi parlamentnými voľbami (prvé sa konali v júni 1992 a druhé v júni 1996). Základným znakom českej vládnej politiky bola neoliberalná politika, charakteristická zdôrazňovaním ekonomickej reformy, oslabovaním redistributívnej úlohy štátu v sociálnej politike, centralizmom v jej praktickom uskutočňovaní a nedôverou v sprostredkovateľskú úlohu nevládných občianskych inštitúcií pri jej formovaní a implementácii.

Politický program, ktorému konkrétnu podobu dala vedúca politická sila vo vláde, Občianska demokratická strana (ODS), bol do určitej miery modifikovaný ostatnými koalíčnými stranami; tie dávali prednosť takým riešeniam, ktoré ponechávali viac priestoru pre intervenciu štátu (Kresťanskodemokratická strana - Československá strana ľudová - KDU-ČSL) a pre aktivity nevládných občianskych inštitúcií - (Občianska demokratická aliancia - ODA). Dôsledkom bolo, že prevládajúca politická ideológia vlády bola zmesou neoliberalizmu a konzervatizmu. Táto ideológia našla výraz aj v nových prioritách tvorby sociálnej politiky, hlavne v snahe sprísniť podmienky na nárok rôznych sociálnych dávok. Niektoré univerzálne poskytované sociálne dávky sa mali nahradiť dávkami adresnými, a vo všeobecnosti tak redukovať sociálne výdavky. V dôsledku oneskorenia, vyvolaného inštitucionálnou zotrvačnosťou a dĺžkou legislatívneho cyklu, sa v druhej polovici rokov 1992 a v roku 1993 čiastočne realizovali aj riešenia, ktoré sa pridržali viac politickej orientácie prevládajúcej v predchádzajúcom období, t. j. kompromis sociálno-demokratických a liberálnych konceptov.

Náš výskum odhalil viacero okamihov obrovského vplyvu individuálnych záujmov politických strán na formovanie a uplatnenie

verejnej politiky na centrálnej úrovni vlády. (Potůček - Purkrábek - Háva a kol. 1995, 1996).

Reforma regionálnej správy a samosprávy, ktorá by umožnila racionalizovať viacero verejných sociálnych služieb, nebola realizovaná z dôvodu neochoty vlády vypracovať a schváliť príslušnú legislatívu. Rovnako bola odložená aj reforma systému verejnej správy (vrátane vymedzenia nového statusu štátnych úradníkov, ich povinností a úloh a tiež aj pravidiel na ich služobný postup). Existovali len dve vrstvy verejnej správy, centrálna úroveň a úroveň obcí. Tieto podmienky účinne spomalili reformu viacerých konkrétnych inštitúcií sociálnej politiky.

Okrem toho, vláda od roku 1992 nepodporovala vývoj nezávislého občianskeho sektoru, schopného vystupovať ako sprostredkovateľ medzi jednotlivcami a ústrednými orgánmi. Aj tu bola potrebná legislatíva odložená. Zákon o verejne prospešných spoločnostiach bol prijatý až v roku 1996 a zákon o nadáciách až v roku 1997. Napriek týmto nepriaznivým okolnostiam došlo v oblasti občianskeho sektora k prudkému vývoju - aspoň čo sa týka počtu registrovaných neziskových organizácií. V roku 1996 bolo registrovaných takmer 37 000 neziskových organizácií (z toho okolo 4500 nadácií). Zamestnávajú približne 100 - 150 000 ľudí a podiel neziskového sektoru na hrubom domácom produkte dosiahol približne 1 %.

Jediným významným partnerom vlády sa stali odbory, ktoré sa podieľajú na činnosti tripartitnej inštitúcie, Rady ekonomickej a sociálnej dohody, vytvorenej v októbri 1990 na základe dobrovoľnej dohody medzi tromi sociálnymi partnermi: vládou, odbormi a združením zamestnávateľov. Pre jej činnosť bol od začiatku charakteristický krehký kompromis a pretrvávajúce trenice medzi neolibérálnou vládou a odborovými zväzmi, ktoré podporovali sociálne programy. Z rozličných dôvodov sa však záujmy obidvoch strán spojili pri udržiavaní sociálneho zmleru. Vláda sa nepriecila korporatívnemu, hierarchickému systému kolektívneho vyjednávania (na centrálnej, odvetvovej a podnikovej úrovni). Vláda naopak očakávala, že odbory budú rešpektovať tripartitnú štruktúru, nebudú mobilizovať svojich členov a že sa zmieria so svojou inferiornou pozíciou pri vyjednávaniach o základných otázkach miezd a sociálnej politiky. (Orenstein 1995). Takáto účasť odborov vyústila do veľkého množstva úprav pripravovaných nariadení vlády. Odbory sa naďalej snažili udržať si svoj vplyv, hoci ten až do volieb v roku 1996 neustále klesal.

Niektorí analytici poukázali na skutočnosť, že medzi rokmi 1992 a 1996 česká vláda, orientovaná v politickom spektre napravo, vyčakávala na svoj čas a realizovala reformy len v tých oblastiach, kde by predpokladané inštitucionálne zmeny neuškodili záujmom väčšiny obyvateľstva.

Parlamentné voľby v júni roku 1996 vyústili do vytvorenia menšinovej koalíciej vlády, ktorú tvorila Občianska demokratická strana, Občianska demokratická aliancia a Kresťanskodemokratická únia - Československá strana ľudová. Táto vláda však bola závislá na tichej podpore Českej strany sociálnodemokratickej (ČSSD), ktorá získala značnú podporu vo voľbách, v ktorých sa stala druhou najsilnejšou politickou stranou v Čechách po Občianskej demokratickej strane. Vláda deklarovala svoje rozhodnutie pokračovať v uplatňovaní svojho programu sociálnej politiky, ktorou obmedzila poskytovanie sociálnej pomoci len na „skutočne potrebných“ a orientovala sa na minimalizáciu intervencie vlády. Praktická realizácia však narážala na silný odpor vplyvnejšej opozície a zvyšujúcej sa sebadôvery odborových zväzov.

Slovenská republika

„Otázka reformy sociálneho zabezpečenia a presadzovania adekvátnej sociálnej politiky sa stáva stále akútnejšou. Môže rozhodnúť o priechodnosti transformácie ako celku. Tým viac, že obyvateľstvo chápe úroveň sociálnych práv poskytovaných bývalým komunistickým ‚sociálnym štátom‘ ako samozrejmu a je veľmi citlivé na akúkoľvek ich redukciu. V tom je aj odlišnosť a problémovosť transformácie postkomunistických krajín východnej Európy od moderných západných štátov, ktoré postupovali od občianskych práv k politickým, a až potom k sociálnym. Preto je aj pochopiteľné, že žiadna politická strana si v predvolebných programoch roku 1990 nekládla za cieľ zasiahnuť do hlboko vžitého systému dávok dôchodkového zabezpečenia, dávok nemocenského poistenia, štátnych sociálnych dávok a dávok sociálnej starostlivosti.“ (Slovensko a jeho premeny na začiatku 90. rokov, 1994, s. 30-31)

Sociálna politika vládneho Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS) po voľbách v roku 1992 vychádzala pri budovaní systému sociálneho zabezpečenia z predstavy troch dopĺňajúcich sa zložiek: systému sociálneho poistenia, štátnej sociálnej podpory

a sociálnej pomoci. V programe sociálnej politiky vlády však dominovala otázka politiky zamestnanosti a otázka transformácie systému sociálneho zabezpečenia v smere jeho „odpojenia“ od štátneho rozpočtu. V pozadí často chaotických krokov vlády bola skutočnosť, že táto vládna garnitúra mala subjektívne sklon zachovať redistributívny model sociálnej politiky, ale nutnosť reštriktívnej politiky a deficitný rozpočet ju tlačil k modelu reziduálnemu alebo zmiešanému. Konceptne však na tento krok vláda nebola pripravená, a navyiac, každé oklieštenie sociálnej politiky sa premietalo do znižujúcej sa popularity a podpory vládnej politiky u občanov.

Ekonomický a politický vývoj podmienil transformáciu existujúceho štátneho sociálneho systému na systém verejného poistenia. Transformácia zahŕňala tak organizačný, finančný aspekt, ako aj aspekt legislatívny. V 1993 bola vytvorená Národná poisťovňa. V roku 1994 dochádza k rozdeleniu Národnej poisťovne a oddeľuje sa sociálne poistenie (dôchodkové zabezpečenie, nemocenské poistenie) a zdravotné poistenie. Týmto aktom sa fond zamestnanosti, fond dôchodkového poistenia, fond nemocenského poistenia a fondy zdravotného poistenia odčlenili od štátneho rozpočtu. Financovanie sociálnej sféry je teda možné posudzovať len vtedy, ak okrem štátneho rozpočtu zohľadňujeme aj rozpočty vzniknutých verejných fondov.

Po vzniku samostatnej SR naďalej pokračovala reštriktívna politika, miera liberalizácie cien ostala nezmenená, v roku 1993 dochádza k administratívnomu obmedzeniu dovozu. Dochádza k zmenám v spôsobe privatizácie (zmena kupónovej privatizácie na dlhopisy a dôraz na priame predaje). Pribeh ekonomickej reformy je poznačený častými zmenami vlád (6 vlád od roku 1989).

V uplynulom období mala politika zamestnanosti v rámci hospodárskej politiky vlády skôr defenzívny a doplnkový charakter. Cieľom politiky zamestnanosti bolo tlmenie inflačných a recesných dôsledkov transformačného šoku na trhu práce, a to hlavne poskytovaním rekvalifikačných, sprostredkovateľských služieb, poskytovaním príspevkov v nezamestnanosti, ale aj realizáciou programov politiky trhu práce, zameraných na aktívnu podporu tvorby pracovných miest. Rozpad organizovaného trhu bývalých krajín RVHP, pokles dopytu po zbrojnej produkcii a rozpad ČSFR prehĺbili recesiю ekonomiky, vyvolali akceleráciu nezamestnanosti v SR, zmenili charakter nezamestnanosti v SR a prehĺbili rozdiely na regionálnych trhoch práce. K zásadnej

aktualizácii politiky zamestnanosti, reagujúcej na takto zmenené podmienky však nedošlo.

V roku 1995 zaznamenávame spomalenie postupu presunu zodpovednosti za verejné financie v prospech miestnych samospráv, ktoré sa uskutočnilo v podmienkach poklesu daňových príjmov rozpočtov obcí a pri miernom zvýšení dotácie týchto rozpočtov zo strany štátneho rozpočtu. Rozpočty obcí sa v roku 1995 v porovnaní s predchádzajúcim obdobím stali menej závislými od daňových príjmov a zároveň viac závislými od dotácií zo štátneho rozpočtu. Predstavuje to nárast závislosti miestnych samospráv od štátneho rozpočtu. Je to dôsledok existujúceho daňového systému, ktorý namiesto toho, aby viac finančných prostriedkov pochádzajúcich z výnosov daní ponechal v regiónoch, ich koncentruje v štátnom rozpočte, odkiaľ sa ich časť prostredníctvom centrálného prerozdelenia vracia späť do regiónov. Tým sa prerozdelenací proces komplikuje a jeho efektívnosť znižuje.

Podľa Štatistického úradu SR v roku 1993 bolo na Slovensku zaregistrovaných takmer 6000 nadácií a iných neziskových organizácií, v roku 1994 už 9000. Tieto organizácie zamestnávali 3568 pracovníkov na plný úväzok a 1502 pracovníkov na čiastočný úväzok. Počet dobrovoľníkov presiahol číslo 381 000 osôb, čo svedčí o pozoruhodnom záujme občanov prispieť takouto formou k riešeniu existujúcich problémov.

Začiatkom januára 1996 vrcholila kampaň Tretí sektor SOS vyhlásená Grémiom tretieho sektora, vrcholným reprezentantom mimovládnych organizácií. Kampaň vyvolal vládny návrh zákona o nadáciách, ktorý vo svojej schválenej podobe nepriamo zavádza dvojstupňovosť schvaľovania existencie nadácií: Ministerstvo vnútra SR, kde sa majú nadácie registrovať, môže pred registráciou nadácie požiadať o stanovisko príslušný štátny orgán (v návrhu bola táto dvojstupňovosť priama). Návrh zákona obsahoval viaceré diskutabilné momenty ako obmedzujúce predpisy pri hospodárení, vrátane povinnosti hospodáriť podľa rozpočtu, ktorý musí byť schválený do 31. marca, požadovaná povinnosť oznamovať všetkých darcov a výšku darov daňovému úradu, vylúčenie možnosti spolufinancovania projektov (dotáciami zo štátneho rozpočtu a súčasne z rozpočtov obcí), povinnosť auditu aj pri nižšom obrate a pod. (K prvému septembru 1997 bolo podľa nového zákona preregistrovaných cca 500 nadácií, ktoré splňali podmienky stanovené zákonom.)

Popri bipartitných formách vyjednávania (kolektívne zmluvy a kolektívne zmluvy vyššieho stupňa) sa po roku 1989 začal na Slovensku uplatňovať aj tripartitný sociálny dialóg. Počas piatich rokov od nadviazania hospodárskeho a sociálneho partnerstva medzi tromi stranami - štátom (reprezentovaným vládnymi orgánmi), zamestnávateľmi (zamestnávateľské združenia a zväzy) a zamestnancami (odborové organizácie) - bolo prijatých päť generálnych dohôd. Generálna dohoda nezakladá individuálne nároky zamestnancov. Mechanizmus prenosu záväzkov z generálnej dohody by bol zabezpečený, keby sa obsah generálnej dohody transformoval do prijatých všeobecne záväzných predpisov alebo do kolektívnych zmlúv. Generálna dohoda v žiadnom prípade nenahrádza kolektívne zmluvy vyššieho stupňa, a to ani vtedy, keby pre niektoré odvetvie nebola prijatá žiadna kolektívna zmluva. Kolektívna zmluva vyššieho stupňa a podniková kolektívna zmluva upravujú individuálne a kolektívne pracovné vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami a zakladajú individuálne práva a povinnosti jednotlivcom, rovnako ako všeobecne záväzné predpisy.

Problémom je, že kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa musia uzavrieť všetky odborové organizácie, pôsobiace v príslušnom okruhu zamestnávateľov, za ktorých sa kolektívna zmluva uzatvára. Ak by kolektívnu zmluvu neuzavreli všetky odborové orgány, táto zamestnávateľa nezaväzuje. Zákaz diskriminácie napovedá, že výhody kolektívnej zmluvy môžu požívať všetci zamestnanci.

V januári 1996, 1997 nedošlo k uzavretiu generálnej dohody na tieto roky predovšetkým z dôvodu, že vláda nesúhlasila s návrhom odborov znížiť daňové zaťaženie pri dani z príjmu fyzických osôb a zahrnúť náklady na dopravu zamestnancov medzi nákladové položky zamestnávateľa. Výhrady odborov sú aj voči plneniu záväzkov vlády z predchádzajúceho roka. Vláda síce pripravila novelu Zákonníka práce, zákona o kolektívnom vyjednávaní, zákona o pluralite odborov, ale nezabezpečila, aby o týchto návrhoch rokoval parlament, kde má vláda väčšinu. Odbory preto žiadajú predovšetkým naplnenie minuloročnej generálnej dohody.

3.3 SOCIÁLNY KONTEXT

3.3.1 Problém chudoby

Nevyhnutnou súčasťou transformačného procesu je diferenciácia príjmov obyvateľstva. Problémové sú dve skutočnosti: Po prvé, k tejto diferenciácii dochádza z dôvodu rastu životnej úrovne prevažujúcej časti populácie, ako to bolo vo vyspelých krajinách, ale pri veľmi citelnom poklese priemernej životnej úrovne. A po druhé, kritériá, na základe ktorých k tejto diferenciácii dochádza, nie sú väčšinou v spoločnosti akceptované ako spravodlivé a často ani nie sú v súlade s kritériami prevládajúcimi vo fungujúcich trhovách ekonomikách.

Dosah vplyvu chudoby v ČR možno charakterizovať viacerými indikátormi.

Tabuľka: Percento chudobných domácností v ČR v 90. rokoch

obdobie	december 1990	január 1993	november 1994	január 1996
domácnosti pod oficiálnym životným minimom	2,0	1,9	2,0	3,7
dom. s príjmami pod 50 % mediánu	2,6	2,3	2,2	3,9
subjektívne vnímanie chudoby (špeciálna metodológia)	25,2	26,9	32,8	28,2
cítim sa chudobný (odpoveď „určite sa cítim chudobný“ na otázku „Myslíte si, že Vaša domácnosť je chudobná?“)	8	10	8	8

Zdroj: Večerník (1996)

V porovnaní s rokom 1989 reálna hodnota zárobkov v SR na konci roka 1994 bola nižšia o 23,2 %. Od roku 1989 reálna hodnota zárobkov stúpila len dvakrát: v roku 1992 a v roku 1994. Kým priemerný rast reálnej mzdy v roku 1994 bol 4,3 bodu, v rozpočtových organizáciách vzrástli platy len o 1 bod. Nízka úroveň odmeňovania v rozpočtovej sfére (školsťvo, zdravotníctvo) bola preto na konci roka 1994 oprávnenne považovaná za vážny sociálny problém.

Nizkopríjmové domácnosti sú také, ktorých čistý mesačný príjem nepresahuje ich hranicu životného minima. Táto hranica závisí od počtu a veku členov rodiny, pričom maximum v SR je 1980 Sk pre samostatne žijúceho jednotlivca. V prípade, že porovnáme čistý mesačný príjem na jedného člena domácnosti (vážený počtom členov domácnosti) s hodnotou 1980 Sk, ktorá predstavuje maximálnu hranicu životného minima zistíme, že pod touto hranicou sa nachádzalo 20,6 % domácností v I. kvartáli 1994, 16,8 % domácností v II. kvartáli 1994, 14,6 % domácností v I. kvartáli 1995 a 11,4 % domácností v II. kvartáli 1995.

Hoci podiel nizkopríjmových domácností postupne klesal, túto tendenciu sprevádzalo čoraz väčšie napätie medzi čistým mesačným príjmom a reálnymi výdavkami na jedného člena týchto domácností. Podiel čistého mesačného príjmu na jedného člena nizkopríjmovej domácnosti v porovnaní s príjmom tzv. priemernej slovenskej domácnosti sa vyvíjal od 61,3 % v roku 1990 až po 47,2 % v roku 1994. Podiel výdavkov v porovnávaných skupinách domácností sa vyvíjal od 70,6 % v roku 1990 cez 56,7 % v roku 1993 až po 61,4 % v roku 1994.

Čisté mesačné príjmy nizkopríjmových domácností nedokázali ani v jednom zo sledovaných rokov pokryť ich realizované výdavky. Znamená to, že boli odkázané najmä na úspory, rôzne pôžičky, svojpomoc, prípadne aj predaj nehnuteľností. 60 % výdavkov nizkopríjmových domácností je na bývanie, zostatok výdavkov je potrebných vo väčšine prípadov na potraviny (na nákup základných potravín a výživu finančné prostriedky postačujú asi 20 % domácností, 60 % nakupuje potravinové výrobky s obmedzením a 20 % si môže dovoliť tieto výrobky len s veľkými problémami). Väčšine domácností na oddych, kultúru finančné prostriedky nezostávajú. V dôsledku tento spôsob života ústi do stratégií prežitia a nezdravého životného štýlu.

Z porovnania podielov domácností v SR, zaradených do jednotlivých príjmových intervalov na základe úhrnov individuálnych príjmov všetkých členov domácností, so subjektívnym hodnotením mesačných príjmov domácností vyplýva tradičné mierne subjektívne nadhodnotenie podielu domácností s nižšími príjmami (do 7000 Sk) a podhodnotenie podielu domácností s vyššími príjmami asi o 3 body v oboch smeroch. Výraznejšia je disproporcija medzi skutočnými príjmami domácností a naznačenými ich minimálnymi potrebami. Viac ako 70 % domácností so zhoršujúcou sa finančnou situáciou potrebovalo podľa ich vyjadrenia na prežitie počas mesiaca minimálne 7000 Sk, ale s takouto sumou disponuje mesačne ani nie 30 % týchto domá-

ností. Na rozdiel od „objektívnych“, pomerne priaznivých zistení o socio-ekonomickej situácii domácností, subjektívne prístupy a údaje indikujú protichodné zistenia.

Výskum, ktorý sa uskutočnil na reprezentatívnej vzorke 1204 respondentov v SR, umožnil identifikovať najohrozenejšie skupiny dospeléj populácie z hľadiska uspokojovania základných a niektorých tzv. rozvojových životných potrieb. V podstate len potvrdil, že v súčasnosti patria v tomto zmysle k problémovým predovšetkým nezamestnaní, dôchodcovia a občania so základným vzdelaním. V uvedenom výskume takmer štvrtina respondentov považuje svoju domácnosť za stále chudobnú. (Rovnako štvrtina respondentov vôbec nepovažuje svoju domácnosť za chudobnú a viac ako dve pätiny uviedli, že považujú svoju domácnosť za chudobnú v niektorých situáciách.) Pri akých situáciách považujú občania svoju domácnosť za chudobnú? Na otvorenú otázku mohli respondenti uvádzať viacero situácií. V súčasnosti naši občania najčastejšie považujú svoju domácnosť za chudobnú v prípade, ak majú stráviť dovolenku mimo domu (36 %). Viac ako pätina občanov sa do tejto situácie dostáva pri snahe obnoviť si zariadenie domácnosti (nábytkom, elektrospotrebičmi, bytovými doplnkami). Každý piaty občan pociťuje chudobu pri predstave kúpiť si drahšie veci (ako auto, garáž, nehnuteľnosť). Výskum potvrdil, že významný faktor vplyvajúci na životnú úroveň a chudobu vychádza z charakteristiky vlastných vzťahov a formy vlastníctva podnikov a organizácií, v ktorých sú občania zamestnaní. Posilňovaním súkromného sektora ekonomiky dochádza k postupnému poklesu počtu domácností spadajúcich pod hranicu chudoby.

Najviac ohrozené skupiny v dospeléj populácii SR sú nezamestnaní, dôchodcovia, invalidi a občania so základným vzdelaním. Vysoké riziko upadnutia do chudoby hrozí aj rodinám so závislými deťmi. Najohrozenejšou skupinou sú rodiny nekvalifikovaných robotníkov so závislými deťmi.

Dôsledkom je na jednej strane sociálne pnutie ohrozujúce sociálny konsenzus, na druhej strane deprivácia uspokojovania tzv. vyšších potrieb v nižších príjmových skupinách. Začína sa tak formovať sociálna štruktúra latinskoamerického typu, v ktorej absentuje stredná príjmová vrstva obyvateľstva. Tento sociálny jav je očividný v SR, v ČR môžeme zachytiť potenciál pre vznik obdobného javu v nasledujúcich rokoch. Pokračovanie tohto vývojového kurzu môže mať za následok upadanie vzdelanostnej, a v konečnom dôsledku i civilizačnej úrovne budúcej generácie.

3.3.2 Postoje obyvateľstva

Výskum hodnotového systému v Európe bol v Československu prvýkrát uskutočnený v auguste až septembri 1991. Reprezentačné výsledky tohto výskumu majú veľký význam pre odhadnutie možného budúceho vývoja sociálnej politiky v obidvoch častiach bývalého Československa. Vybrané výsledky tohto výskumu sú zobrazené v tabuľke.

Bolo zostrojených niekoľko škál (od 1 po 10, priemerná hodnota 5,5), pričom čísla 1 a 10 označujú protichodné výroky. Niektoré celkové výsledky vzoriek pre celú ČSFR (ČS), Českú republiku (ČR) a Slovenskú republiku (SR) sú nasledovné:

Výrok hodnoty 1	Výrok hodnoty 10	Priemer	Standardná deviacia
Príjmy by mali byť vyrovnanéjšie.	Individuálna snaha by mala byť lepšie odmeňovaná.	6,25 6,32 6,13	2,90 ČS 2,88 ČR 2,92 SR
Malo by sa zvýšiť súkromné vlastníctvo podnikov a priemyslu.	Malo by sa zvýšiť štátne vlastníctvo podnikov a priemyslu.	4,02 3,69 4,67	2,58 ČS 2,42 ČR 2,76 SR
Jednotlivec by mal mať väčšiu zodpovednosť za vlastné zaopatrenie.	Štát by mal mať väčšiu zodpovednosť za zaopatrenie občanov.	4,85 4,37 5,79	2,90 ČS 2,73 ČR 2,97 SR
Nezamestnaní by mali zobrať akúkoľvek dostupnú prácu, alebo by mali prísť o svoje dávky v nezamestnanosti.	Nezamestnaní by mali mať právo odmietnuť prácu, o ktorú nemajú záujem.	4,67 4,36 5,26	2,95 ČS 2,81 ČR 3,13 SR
Konkurencia je prospešná. Stimuluje ľudí k usilovnej práci a novým myšlienkam.	Konkurencia škodí. Prebúdzá v ľuďoch zlo.	2,35 2,08 2,88	1,96 ČS 1,75 ČR 2,22 SR
Usilovná práca napokon prinesie lepší život.	Usilovná práca obyčajne neprináša úspech. Úspech je viac vecou šťastia a známostí.	3,90 3,60 4,46	2,65 ČS 2,48 ČR 2,88 SR
Ľudia dokážu hromadiť bohatstvo len na úkor iných.	Bohatstvo je schopné rásť, takže ho bude dosť pre každého.	6,25 6,25 6,25	2,74 ČS 2,64 ČR 2,92 SR

Zdroj: Bártová (1992)

Výsledky výskumu hodnotového systému v Európe odhaľujú paradox: na jednej strane zlé skúsenosti a nespokojnosť so starým režimom podporuje liberálne hodnoty a hodnoty orientované na výkon. Na strane druhej občania sú zvyknutí na starostlivosť, akú im poskytovali staré inštitúcie sociálnej politiky a ešte si celkom neuvedomili, že paternalistická sociálna politika postupne stráca politické a ekonomické zázemie.

V roku 1995 bol realizovaný ďalší reprezentatívny výskum, na základe ktorého je možné porovnať postoje českého a slovenského obyvateľstva.³

Tabuľka: Vyhodnotenie transformácie spoločnosti - odpoveď na otázku Prosím, povedzte nám, či ľuďom ako ste Vy, sa celkovo žilo či žije lepšie - 1995

Štát	pred rokom 1989	teraz	neviem
Česká republika	47,6	50,3	2,1
Slovenská republika	73,3	25,7	1,1

Zdroj: Tuček 1995

Pozitívne hodnotenie situácie pred rokom 1989 sa priebežne zvyšovalo v obidvoch republikách, Českej aj Slovenskej. Súčasne už v roku 1991 bolo u slovenskej populácie identifikované oveľa pozitívnejšie hodnotenie „spoločnosti reálneho socializmu“. V roku 1995 v obidvoch republikách prevládalo negatívne hodnotenie súčasnej situácie (vyjadrené všeobecnou úrovňou sociálnej starostlivosti štátu v spoločnosti a vnímaním istoty pre budúcnosť). Okolo 60 % ľudí v Českej republike a približne 70 % Slovákov sa priklonilo k názoru, že aj sociálna starostlivosť štátu, aj istota sa medzičasom znížili. (Tuček 1995:1)

Potrebné je ešte poznamenať, že české obyvateľstvo v porovnaní so Slovákmi je menej heterogénne vo svojich postojoch. Výsledky tiež poukázali na rozšírené uznávanie liberálnych hodnôt a *protestantskej etiky kapitalizmu* v Českej republike a väčší vplyv rovnostárskych hodnôt na Slovensku.

4. Sociálna politika a reformy sociálnej politiky v špecifických oblastiach

4.1 POLITIKY ZAMESTNANOSTI⁴

Koniec komunistického režimu a realizovanie trhovej ekonomiky priniesli významné zmeny v oblasti trhu práce a štruktúry zamestnanosti. Mobilita pracovných síl sa zvýšila, absolútny počet zamestnaných ľudí sa znížil, došlo k dôležitým zmenám v odvetvovej štruktúre pracovných príležitostí. Štát stratil svoju úlohu hlavného zamestnávateľa. Nový fenomén - nezamestnanosť - sa stal novým znakom každodenného ekonomického a sociálneho života v oboch krajinách.

Tabuľka: Miera registrovanej nezamestnanosti - vyjadrené v % z celkovej pracovnej sily (na konci roka)

Štát ↓ Rok⇒	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	0,80	4,13	2,57	3,52	3,19	2,93	3,52
Slovenská republika	1,53	11,82	10,38	14,44	14,59	13,11	12,84

Vážnym problémom hlavne na Slovensku bola dlhodobá nezamestnanosť občanov (občania registrovaní ako nezamestnaní dlhšie než jeden rok).

Tabuľka: Dlhodobá nezamestnanosť (vyjadrená v % z celkovej registrovanej nezamestnanosti)

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	3,9	17,1	14,8	19,2	23,1	22,3
Slovenská republika	6,08	36,28	32,18	45,19	44,61	42,01

Priemerná dĺžka nezamestnanosti na Slovensku stúpala z približne 5,5 mesiacov v roku 1991 na 12,8 mesiacov v roku 1995. V Českej republike sa tento ukazovateľ pohyboval medzi 4 až 5 mesiacmi (čo predstavovalo najkratšiu dobu nezamestnanosti v Európe).

Je veľmi ťažké rozoznať dopad makroekonomickej politiky a vývoja od dopadu politiky trhu práce realizovanej novozaloženými úradmi práce na vývoj nezamestnanosti v oboch krajinách. Štruktúra slovenskej ekonomiky, hlavne jej rýchla modernizácia počas komunizmu, štruktúra jej odvetví s rozsiahlym

zastúpením ťažkého strojárstva a množstvo regionálnych monopolov veľkých priemyselných tovární ako dodávateľov pracovných príležitostí, prispeli k skutočnosti, že problém rozporu medzi ponukou a dopytom na trhu práce sa na Slovensku stáva čím ďalej tým viac vážnejším.

Tabuľka: Počet registrovaných nezamestnaných na jedno voľné pracovné miesto (na konci roka)

Štát ↓ Rok⇒	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	0,7	4,58	1,70	3,43	2,17	1,74	2,2
Slovenská republika	2,58	36,82	16,06	47,95	28,47	21,54	23,35

Táto práca sa viac zaoberá porovnaním inštitucionálnych úprav a efektov českej a slovenskej politiky trhu práce. Malo by sa zdôrazniť, že základy politiky trhu práce boli v oboch republikách položené už v rokoch 1990 a 1991 na federálnej úrovni, reprezentovanej československým ministerstvom práce a sociálnych vecí. Cieľ štátnej politiky zamestnanosti bol definovaný ako „plnohodnotné, produktívne a slobodne zvolené zamestnanie“. Zákon o zamestnanosti prijatý začiatkom roka 1991 ho formuloval ako snahu riešiť rovnováhu medzi dopytom po pracovnej sile a ponukou na trhu práce. Všetci občania majú právo na prácu, ak majú záujem pracovať. Toto právo bolo tlmočené ako povinnosť štátu a jeho inštitúcií

- sprostredkovať pracovné príležitosti na základe schopností a kvalifikácie jednotlivca,
- poskytnúť rekvalifikáciu nevyhnutnú pre úspešné zamestnanie,
- ponúknuť finančnú kompenzáciu pred vstupom do nového zamestnania v prípade straty predchádzajúcej práce.

V roku 1990 bola založená sieť okresných úradov práce. Ich úlohou bolo uskutočňovať politiku trhu práce na príslušnej úrovni.

V Českej republike medzitým nebol realizovaný iný koncept politiky zamestnanosti. V porovnaní so začiatkom 90-tych rokov sa v rokoch 1993 a 1994 v skutočnosti venovala väčšia pozornosť situácii rizikových skupín a regiónov. Časom poklesol relatívny význam aktívnej politiky zamestnanosti. Slovenské ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny formulovalo nový koncept politiky zamestnanosti v roku 1996. Väčšiu pozornosť v ňom venovalo prevencii nezamestnanosti a poukázalo na význam narastajúcej flexibility na trhu práce. Bol vytýčený nový cieľ, a to znížiť mieru nezamestnано-

sti pod hranicu 10 % v roku 1998 a pod 6 % v roku 2005. Koncom roka 1996 slovenský parlament prijal nový komplexný zákon o zamestnanosti. Na realizáciu politiky trhu práce legislatíva navrhla nový inštitucionálny systém. Na najvyššej úrovni bol zriadený korporativistický Národný úrad práce, ktorý začal svoju činnosť začiatkom roka 1997 ako osobitná tripartitná inštitúcia s účasťou štátu, zástupcov zamestnávateľov a odborových zväzov. Bola vytvorená aj hierarchická štruktúra regionálnych a okresných úradov práce.

Na realizáciu cieľov politiky zamestnanosti v oboch krajinách bola vypracovaná sústava opatrení:

- zhodnotenie vývoja na trhu práce a dopadu na politiku zamestnanosti, plánovanie a navrhnutie konceptu a programu zamestnanosti na úrovni štátu a regiónu,
- poskytovanie bezplatných informačných, konzultačných a sprostredkovateľských služieb,
- tvorba spoločensky účelných pracovných miest alebo verejno-prospešných prác, rekvalifikácia, konzultácie pre voľbu povolania,
- finančná kompenzácia pred vstupom do nového zamestnania v prípade straty predchádzajúcej práce,
- osobitná politika zamestnanosti pre postihnutých občanov,
- systém registrovania voľných pracovných miest a uchádzačov o zamestnanie.

Politika zamestnanosti bola od roku 1993 financovaná z príspevkov zamestnancov, zamestnávateľov a samoštatne zárobkovo činných osôb.⁵ Na Slovensku bol zriadený osobitný Fond zamestnanosti, ale vláda zariadila, aby nadbytok zdrojov z tohto fondu bol použitý na iné účely. V Českej republike vláda efektívne zabránila založeniu samostatného fondu zamestnanosti tak, že sa príspevky vyberajú ako časť príjmu do štátneho rozpočtu. Vláda prerozdeľuje nadbytok týchto príspevkov (každý rok miliardy českých korún) na krytie iných výdavkov.⁶

Tabuľka: Výdavky na politiku zamestnanosti - vyjadrené v % z hrubého domáceho produktu:

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	0,34	0,40	0,24	0,25	0,19	0,11
Slovenská republika	1,17	1,83	0,88	0,90	1,17	1,25

Tabuľka: Výdavky na aktívnu politiku zamestnanosti - vyjadrené v % z celkových výdavkov na politiku zamestnanosti:

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	31	55	35	28	26	21
Slovenská republika	16	69	37	52	64	56

Výdavky na aktívnu politiku zamestnanosti v Českej republike predstavovali stále menší podiel všetkých výdavkov. Slovenská vláda venovala oveľa väčšiu pozornosť opatreniam aktívnej politiky zamestnanosti.

Politika aktívnej zamestnanosti bola uvedená do života na začiatku 90-tych rokov. Najpopulárnejšie z nich sa stali programy na tvorbu *spoločensky účelných* pracovných miest a propagáciu verejne prospešných prác.

Tabuľka: Počet nezamestnaných umiestnených na *spoločensky účelné* pracovné miesta v roku (v tisícoch):

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	48,2	82,3	19,6	16,7	11,9	9,0
Slovenská republika	24,5	95,7	35,9	39,0	42,8	24,5

Tabuľka: Počet nezamestnaných umiestnených vo verejne prospešných prácach v roku (v tisícoch):

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	n.a.	25,5	11,8	12,9	10,8	10,3
Slovenská republika	18,7	39,9	13,3	16,1	43,5	35,9

Ďalšou dôležitou formou aktívnej politiky zamestnanosti bola rekvalifikácia. Rekvalifikujúci sa občania v Českej republike majú nárok na 70 % svojho predchádzajúceho príjmu a sú im preplácané všetky ostatné výdavky spojené s rekvalifikáciou.

Tabuľka: Počet nezamestnaných zaradených do rekvalifikačných programov (v tisícoch):

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	8,0	17,6	12,1	14,8	13,5	12,1
Slovenská republika	9,5	34,2	27,0	18,1	21,0	20,5

Chránené dielne je jeden z veľmi významných spôsobov, ako zabezpečiť prácu pre postihnutých ľudí.

Tabuľka: Počet postihnutých ľudí, ktorým bolo poskytnuté zamestnanie v chránených dielnach (v tisícoch):

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	n.a.	1,3	0,9	0,7	0,7	0,6
Slovenská republika	0,7	0,6	0,6	0,6	1,4	0,6

V Slovenskej republike postupne vznikala špeciálna tripartitná korporativistická rozhodovacia štruktúra politiky zamestnanosti. Na jej tvorbe a uplatnení sa podieľali odborové zväzy a zástupcovia zamestnávateľov. Prvým krokom v tomto smere boli konzultatívne rady na okresných úradoch práce (1990-1993), druhým vznik samosprávnych rád Fondu zamestnanosti (1994-1996) a posledným založenie verejnoprávnej inštitúcie Národného úradu práce v roku 1997. V týchto orgánoch si však štát ponechal významnú rozhodovaciu právomoc (hlavne v personálnych otázkach). Česká vláda si pevne udržala pod kontrolou riadenie a financovanie politiky trhu práce. Hoci bolo vypracovaných niekoľko štrukturálnych inovácií politiky zamestnanosti v snahe adaptovať ju na nové podmienky (vrátane návrhu nového zákona o zamestnanosti), ani jednu z nich česká vláda neprijala. Inováciou menšieho rozsahu v tejto oblasti bola nová politika zameraná na štyri okresy s najvyššou mierou nezamestnanosti (investícia do rozvoja potrebnej infraštruktúry - 1994) a realizovanie projektového riadenia do aktívnej politiky zamestnanosti uskutočňovanej okresnými úradmi práce.

V Českej republike je vyššie percento ľudí, ktorí si cez úrady práce úspešne našli prácu na pracovnom trhu alebo v rámci programu aktívneho pracovného trhu a od roku 1991 sa tento údaj pohybuje okolo 70 %. Na Slovensku toto percento postupne klesá.

Tabuľka: Percento registrovaných nezamestnaných, ktorí si našli novú prácu, alebo boli umiestnení do programu aktívnej politiky zamestnanosti:

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	65,9	70,3	74,1	74,0	72,0	73,4
Slovenská republika	70,7	51,5	41,6	27,1	32,9	28,9

Nezamestnaní občania majú nárok na dávky v nezamestnanosti vo výške 60 % predchádzajúcej mzdy (prvé tri mesiace ne-

zamestnanosti) a vo výške 50 % predchádzajúcej mzdy (druhé tri mesiace). Existuje maximálny strop, ktorým je minimálna mzda vynásobená koeficientom 1,5.⁷ Na rozdiel od Českej republiky bolo na Slovensku prijaté opatrenie, podľa ktorého staršie nezamestnané osoby dostávajú dávky v nezamestnanosti až do jedného roka.

Pomer priemernej dávky v nezamestnanosti a priemernej mzdy sa znížil v oboch krajinách.

Tabuľka: Pomer priemernej dávky v nezamestnanosti a priemernej mzdy:

Štát ↓ Rok⇒	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	49,3	30,6	30,3	27,7	27,8	23,8
Slovenská republika	44,6	33,0	25,8	28,5	24,9	23,4

Keďže situácia na pracovnom trhu v oboch krajinách je veľmi odlišná, je veľmi ťažké pokúsiť sa o porovnanie ich politik trhu práce. Existuje ale niekoľko podobných črt a rozdielov, ktoré by sa mali zobrať do úvahy:

1. V oboch krajinách bolo veľmi rozhodujúce obdobie budovania pôvodných inštitúcií. Bolo to obdobie poslednej fázy existencie spoločného štátu v rokoch 1990-1992.
2. Spoločným znakom je tiež aj zmenšujúca sa úloha aktívnej politiky zamestnanosti. Percento nezamestnaných, ktorí sa zúčastnili rôznych programov aktívnej politiky zamestnanosti, z celkového počtu uchádzačov o prácu na úradoch práce sa časom znížilo: na Slovensku z 51 % v roku 1991 na 21 % v roku 1996 a v Čechách z 38 % na 12 % v tom istom období.
3. Dlhodobý závažný pokles pomeru priemernej dávky v nezamestnanosti k celkovej mzde je tiež spoločným znakom v oboch krajinách.
4. Slovenská vláda bola aktívnejšia v oblasti adaptácie systému politiky zamestnanosti na nové úlohy. Vypracovala a prijala nový zákon o zamestnanosti a uskutočnila dôležité inštitucionálne zmeny. Česká vláda na druhej strane bola tak trochu ľahostajná, čo viedlo k stagnácii v oblasti tvorby politiky a absencii inovácií.
5. Významným rozdielom bola pluralizácia riadenia politiky zamestnanosti na Slovensku. Prebehla v podobe korporativistických úprav, čo vytvorilo priestor pre zaangažovanosť odbo-

rových zväzov a zástupcov zamestnávateľov v procese jej vytvárania a uskutočňovania, vrátane finančného riadenia. Slovenská štátna byrokracia si však zachovala väčšinu svojej bývalej kontrolnej moci, hlavne v personálnych otázkach. V Českej republike po roku 1992 prevládala silne paternalistický prístup.

6. Na Slovensku sa viac investovalo do politiky zamestnanosti, vrátane investícií do programov aktívnej politiky. Investície do politiky zamestnanosti pre Českú republiku boli záležitosťou okrajového významu.
7. Úspechom bolo udržanie nízkej miery nezamestnanosti v Českej republike - aspoň v rámci Európy. Nie div, že tomu tak bolo vďaka makro-ekonomickému vývoju a oneskorenej, ale v konečnom dôsledku nevyhnutnej reštrukturalizácii ekonomiky, a nie v dôsledku starostlivo vypracovanej a efektívnej politiky trhu práce.

Po rozdelení Československa sa novovzniknutý slovenský štát ocitol pred dvojcifernou mierou nezamestnanosti. Jeho reakciou bol presun väčšiny bývalej administratívnej a finančnej zodpovednosti týkajúcej sa tohto problému na novozaloženú verejnoprávnu inštitúciu Národný úrad práce, založenú na zásade tripartity. Rozhodujúca politická právomoc však zostala v rukách vlády. Česká vláda sa ocitla v ľahšej situácii - s nezamestnanosťou okolo alebo pod 4 % v rokoch 1993-1997. Jej reakciou na túto situáciu bolo to, že nechala nedotknutý celý systém politiky zamestnanosti (riadený vládou) a presunula väčšinu financií získaných pre túto politiku na iné účely v rámci štátneho rozpočtu.

4.2 SYSTÉM SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA

Hlavnou úlohou sociálnej politiky po roku 1989 v Československu bolo vytvorenie sociálne únosných podmienok pre prechod k trhovému hospodárstvu s cieľom zabrániť sociálnemu výbuchu a explózii masovej chudoby. Preto sa úsilie sociálnych reformátorov sústredilo na vybudovanie záchranej sociálnej siete, ktorá mala slúžiť tým, ktorí v procese premiestňovania medzi štátnym a súkromným sektorom nebudú úspešní, to znamená najmä starým, invalidným a nezamestnaným občanom, ktorí, v dôsledku vyradenia z trhu práce, nie sú krytí niektorým z programov sociálneho zabezpečenia (nemocenské, dôchodkové zabezpečenie). Od siete sa očakávalo, že bude slúžiť ako *dočasné* riešenie,

posledná možnosť pre tých, ktorým zlyhajú všetky ostatné zdroje pomoci, najmä rodina. Inak povedané, jej úlohou bola štátna garancia pokrytia základných potrieb tých občanov, ktorí sa ocitnú v núdzi.

Z časového hľadiska sa prvoradým cieľom pri tvorbe nového systému sociálneho zabezpečenia stalo vybudovanie záchranej sociálnej siete. Jej fundamentom a zároveň základným stavebným kameňom celého budúceho systému bolo definovanie štátom garantovaného životného minima, od ktorého sa mali odvíjať príjmové testované štátne sociálne dávky najmä pre rodiny s deťmi a ďalšie dávky, ako napríklad minimálna penzia, minimálna podpora v nezamestnanosti, minimálna mzda, ktoré mali zabrániť vzniku masovej chudoby a garantovať každej rodine minimálny sociálny príjem.

Záchranná sociálna sieť bola považovaná za *nevyhnutný* prvok systému sociálneho zabezpečenia transformujúcej sa krajiny a bola prvým krokom sociálnej reformy. Všeobecne sa očakávalo, že rozsah sociálnej siete sa bude postupne zužovať v závislosti od úspešnosti ekonomickej transformácie a schopnosti ekonomiky adaptovať sa na pravidlá fungovania trhového mechanizmu.

Jadrom sociálnej reformy sa malo stať prebudovanie zdedených paternalistických inštitúcií sociálneho zabezpečenia na také inštitúcie, ktoré fungujú vo vyspelých, liberálne orientovaných západných krajinách, a ktoré by zodpovedali potrebám trhovej ekonomiky. Nové inštitúcie by mali zdôrazňovať primárnu zodpovednosť jednotlivca a rodiny za vlastnú sociálnu situáciu a výraznejšie reflektovať princíp pracovnej zásluhovosti. Ďalšími subjektami, od ktorých sa očakávalo, že preberú časť funkcií štátu v uspokojovaní sociálnych potrieb občanov mali byť zamestnávateľia (najmä čo sa týka financovania programov sociálneho, zdravotného a úrazového poistenia), obce a zčásti nevládne dobrovoľné organizácie. Štát sa mal na sociálnom zabezpečení zúčastňovať viac-menej len ako garant jeho fungovania a záruka legálnych nárokov (najmä nárokových dávok) občanov zúčastnených na sociálnom zabezpečení. Čo sa týka efektov nového poňatia sociálnemu zabezpečeniu očakávalo sa, že postupne prinesú:

1. efektívnu redistribúciu prostriedkov štátneho rozpočtu tým, ktorí ich najviac potrebujú (adresné dávky na základe testovania príjmov domácností),

2. sprehľadnenie systému sociálneho zabezpečenia - najmä čo sa týka jeho administratívneho zabezpečenia, financovania a dávok - výšky dávok a nárokov na ne,
3. celkové zlepšenie životnej úrovne ako výsledok väčšej zaangažovanosti predovšetkým pracujúcej časti populácie na tvorbe životných podmienok seba a svojej rodiny.

Možno povedať, že zatiaľ čo krátkodobé ciele transformácie boli formulované dosť jednoznačne (vybudovanie jednotlivých prvkov sociálnej siete, kde základom dávok a vecnej pomoci je oficiálne definované životné minimum), dlhodobé ciele (nový systém sociálneho zabezpečenia pozostávajúci z troch pilierov - sociálneho poistenia, štátnej podpory a sociálnej pomoci) boli formulované dosť všeobecne, a tak poskytovali dostatočný priestor na modifikáciu.

Uvedené tri piliere sociálnej politiky možno charakterizovať nasledovne:

A) Systém sociálneho poistenia má chrániť (zabezpečovať) populáciu v období penzijného veku, choroby, invalidity a nezamestnanosti. Základ tohto systému je stanovený zákonom, teda je povinný. Existujú však možnosti doplnkového dobrovoľného poistenia.

B) Systém štátnej sociálnej podpory je sadou podpôr a príspevkov presne vymedzených pre populáciu, ktorá sa nachádza v špecifických životných podmienkach - tj. pre „demograntov“ (rodiny so závislými deťmi). Tento systém je financovaný zo štátneho rozpočtu.

C) Systém sociálnej pomoci je reziduálny vo vzťahu k predchádzajúcim dvom systémom a jeho určením je pomôcť tým, ktorí sa ocitnú pod stanovenou hranicou životného minima a/lebo v stave núdze. Tejto skupine populácie poskytuje uvedený systém rôzne sociálne služby.

4.2.1 Systém sociálneho poistenia

Koncepty - ciele

Pôvodný federálny scenár a dokumenty súčasnej slovenskej vlády sa prakticky zhodujú v nasledujúcich základných charakteristikách sociálneho poistenia:

1. poistenie v základnej rovine má byť *všeobecné a povinné pre všetkých ekonomicky aktívnych občanov*, zamestnancov i samostatne zárobkovo činné osoby, s možnosťou individuálneho a kolektívneho pripoistenia,

2. financovanie poistenia má byť *oddelené od štátneho rozpočtu* a zdroje majú byť tvorené najmä z príspevkov zamestnancov a zamestnávateľov, štát má prispievať za niektoré ekonomicky neaktívne skupiny obyvateľov, metóda financovania v základnej rovine je „pay-as-you-go“,

3. za spravovanie dôchodkového a nemocenského poistenia na základnej úrovni má zodpovedať centrálna *verejná inštitúcia*, na čele ktorej stoja zástupcovia zamestnancov, zamestnávateľov a štátu,

4. štát má fungovať najmä ako garant plnenia legálnych nárokov poistencov a má plniť kontrolnú funkciu.

Napriek zhode v základných strategických zámeroch vyjadrených v koncepciách, reálne politiky v Čechách a na Slovensku sa po niekoľkých rokoch reformy od seba odlišujú v niektorých podstatných momentoch.

Základný systém sociálneho zabezpečenia - rozdiely SR a ČR

Pôvodný federálny *Scenár sociálnej reformy* z roku 1990 navrhoval vytvorenie samostatnej verejnej inštitúcie na spravovanie nemocenského, dôchodkového a pôvodne aj zdravotného poistenia, ktorá by bola riadená a kontrolovaná zástupcami strán zúčastnených na povinnom poistení (zamestnanci, zamestnávateľia, samostatne zárobkovo činné a spolupracujúce osoby, štát). Slovensko:

Tento zámer sa realizoval iba na Slovensku, kde v roku 1993 vznikla *Všeobecná národná poisťovňa* a v roku 1995 *Sociálna poisťovňa* so samostatnými fondami nemocenského a dôchodkového poistenia. Zriadenie, činnosť a organizáciu Sociálnej poisťovne, a financovanie nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia upravuje zákon č. 274/1994 Z.z. s doplnkami. Sociálna poisťovňa má charakter verejnoprávnej inštitúcie. Orgány poisťovne sú zložené zo zástupcov subjektov, ktoré sa zúčastňujú na financovaní poistenia, zo zástupcov poistencov a poberateľov dávok.

Česká republika:

V Čechách sa takýto inštitucionálny model nepresadil a naďalej fungujú inštitúcie, ktoré zabezpečovali občanov v prípade vzniku istých sociálnych udalostí (choroba, invalidita, staroba a pod.) ešte počas existencie ČSFR. Dôchodkové a nemocenské poistenie administruje (rozhoduje o nárokoch, výške dávok, vypláca dávky) Česká správa sociálneho zabezpečenia (ČSSZ) prostredníctvom svojich okresných správ. ČSSZ priamo podlieha

Ministerstvu práce a sociálnych vecí ČR, ktoré riadi a kontroluje jej činnosť a tiež vytvára - v súlade s vládou stratégiou a medzinárodnými zmluvami) všeobecný rámec pre fungovanie celej sústavy.

Dôvodov, prečo sa v Čechách pôvodný zámer - vytvoriť samostatnú verejnú inštitúciu na spravovanie sociálneho poistenia - nepodarilo presadiť, je viacero. Ako jeden z najčastejších sa uvádza negatívna skúsenosť s fungovaním Všeobecnej národnej poisťovne na Slovensku. Ako však upozorňuje Remr (1997), hlavným dôvodom je však pravdepodobne neochota vlády stratiť kontrolu nad rozhodovaním o významných finančných zdrojoch plynúcich do štátneho rozpočtu z príspevkov sociálneho poistenia.

Zmeny v pravidlách financovania

Zriadením Sociálnej poisťovne v SR a uplatnením povinných príspevkov zamestnancov, zamestnávateľov a samostatne zárobkovo činných osôb do špecializovaných fondov poisťovne sa postupne oddelilo financovanie nemocenského a dôchodkového zabezpečenia od štátneho rozpočtu (1.1.1994). Na rozdiel od financovania politiky zamestnanosti, v prípade týchto sociálnych programov má štát, okrem povinnosti garantovať zákonné nároky poistencov, aj povinnosť prispievať do verejných fondov na dôchodkové a nemocenské poistenia. Prispieva najmä za tie kategórie občanov, ktoré sa z objektívnych príčin nemôžu zapojiť do práce (študenti, vojaci na základnej vojenskej službe, invalidi a pod.) a to vo výške stanovenej zákonom o štátnom rozpočte.

Ostatné sociálne dávky v SR, akými sú napríklad príjmové testované prídavky na deti, alebo sociálna pomoc (vyplácaná spravidla do úrovne životného minima) sú naďalej financované zo štátneho rozpočtu.

Starobné dôchodky

Slovensko:

Za uplynulých 40 rokov nedošlo na Slovensku prakticky k žiadnym podstatným zmenám týkajúcim sa podmienok nároku na starobný dôchodok. Základným nárokom na plný starobný dôchodok je 25 odpracovaných rokov (zamestnanecká participácia na poistení). Dôchodkový vek na Slovensku je pre mužov 55-60 rokov, v závislosti od zaradenia do pracovnej

kategórie. Pre ženy je to 53-57 rokov, v závislosti od počtu detí. Na Slovensku stále platia tzv. pracovné kategórie (zaradenie pracovníkov do rôznych skupín podľa typu povolania a počtu odpracovaných rokov v danom povolaní), ktoré vytvárajú odlišné podmienky pre nárok i výšku dôchodkov a sú vo všeobecnosti považované za diskriminačné.

Odstránenie pracovných kategórií na Slovensku naráža najmä na odpor odborov, predstavitelia ktorých odmietajú ich zrušenie najmä kvôli nepriaznivým pracovným podmienkam v niektorých odvetviach priemyslu (baníctvo, hutníctvo), ktoré majú negatívny dopad na zdravie a fyzickú „opotrebovanosť“ pracovníkov v robotníckych povolaniach. Bez kvalitatívneho zlepšenia podmienok práce v týchto odvetviach nie sú odbory ochotné podporiť žiaden návrh smerujúci k odstráneniu pracovných kategórií. Ďalším dôležitým dôvodom, prečo sa vláda neponáhla s odstránením pracovných kategórií a so zvýšením vekovej hranice odchodu do dôchodku, je dvojciferná nezamestnanosť. Pracovné kategórie a pomerne nízka veková hranica nároku na starobný dôchodok sú vlastne špecifickou formou predčasného odchodu do dôchodku, ktorý na jednej strane môže vylepšiť oficiálnu mieru nezamestnanosti a na druhej strane nezatažuje priamo štátny rozpočet, keďže dôchodky sú „samofinancované“ z príspevkov ekonomicky aktívnej časti populácie a zamestnávateľov.

Česká republika:

V Čechách je základom nároku na dôchodok taktiež 25 odpracovaných rokov, avšak dochádza k zmenám v dôchodkovom veku. V Čechách sa dôchodkový vek (od roku 2007) posúva smerom hore, pre obe pohlavia. Pre mužov je to 62 rokov, pre ženy 57-61 rokov. Tým sa Česká republika výrazne priblížila vekovej hranici dôchodcov, ktorá je bežná vo väčšine krajín EU. Čo sa týka pracovných kategórií, tie boli v ČR zrušené v roku 1992.

Vzhľadom na svoju úroveň plnia základné starobné dôchodky v oboch republikách viac-menej iba funkciu záchrannéj sociálnej siete pre vymedzenú skupinu občanov - dôchodcov. Horné limity starobného dôchodku sú pomerne nízke a v priemere nedosahujú ani 50 % hrubej mzdy (na Slovensku v roku 1995 tvoril priemerný mesačný dôchodok 43,1 % hrubej mzdy, v Čechách v roku 1994 to bolo 46,8 %). Neexistencia alebo pod-

rozvinutost iných foriem zabezpečenia pre prípad staroby (pripoistenie, súkromné poistenie, sporenie) spôsobujú, že dôchodcovia v oboch republikách patria k sociálne najohrozenejším skupinám občanov.

Tabuľka: Vývin priemerných mesačných dôchodkov 1991-1995 a ich relácie k priemernej mzde v Kč (Sk) (k 31.12.)

		1991	1992	1993	1994	1995
priemerný dôchod	SR	2104	2278	2367	2852	3102
	ČR	1965	2148	2666	3226	3627
dôchod/mzda	SR	55,8 %	50,1 %	44,0 %	45,3 %	43,1 %
	ČR	51,8 %	46,3 %	45,8 %	46,8 %	44,4 %

Zdroj: ČSÚ 1995, MPSV 1996, ŠÚ SR 1996

Dávky nemocenského poistenia

Slovensko:

Úroveň dávok nemocenského poistenia je odvodená od príjmu, avšak limitovaná zhora. Prvé tri dni má poistenec nárok na 70 % a zvyšok 90 % čistej dennej mzdy (až do 1 roku). Dávky sú vyplácané za pracovné dni. Horná hranica dennej dávky na Slovensku je 250 Sk.

Česká republika:

Dávky nemocenského poistenia sú odvodené z príjmu, ale rovnako ako na Slovensku limitované zhora. Počas prvých troch dní práceneschopnosti má poistenec nárok na 50 % náhradu dennej hrubej mzdy, zvyšok (do roka) je limit 69 %. Dávky sa vyplácajú za kalendárne dni. Horná hranica dennej dávky je 270 Kč.

Doplňkové dôchodkové poistenie

Už v roku 1991 boli položené legislatívne základy na realizáciu dobrovoľného doplnkového dôchodkového poistenia *zamestnancov*. Pôvodný zámer predpokladal, že na jeho spravovanie sa vytvoria samostatné verejnoprávne inštitúcie - nezávislé od štátu a tiež od Všeobecnej národnej poisťovne, ktoré budú riadené tripartitnými orgánmi.

Slovensko:

Na Slovensku bolo legislatívne umožnené od roku 1997 zákonom č.123/1996 Z.z. zakladať *doplňkové dôchodkové poisťovne*. Doplnkové dôchodkové poisťovne sú nezávislé od Sociálnej poisťovne a majú charakter neziskových verejnoprávnych organizácií. Podliehajú kontrole Ministerstva práce, sociálnych vecí a

rodiny. Ich zriaďovateľom môžu byť zamestnávateľia, odbory alebo oba subjekty spoločne, ak sa tak dohodnú. Na založenie doplnkovej dôchodkovej poisťovne je potrebné splniť nasledovné základné podmienky: vstupný kapitál 30 mil. Sk a minimálne 100 tisíc poistencov. Prvá doplnková dôchodková poisťovňa na Slovensku začala fungovať v apríli 1997 a do tohto termínu požiadalo o registráciu ďalších 5 subjektov, ktoré spĺňajú formálne podmienky potrebné pre začatie ich fungovania. Doplnkové dôchodkové poistenie má charakter dobrovoľného štátom subvencovaného poistenia *zamestnancov* (okrem zamestnancov verejnej sféry a samostatne zárobkovo činných osôb). Zahŕňa nasledovné typy doplnkových dôchodkov: starobný, invalidný, pozostalostný, za výsluhu rokov, jednorázové odstupné.

Česká republika:

Po rozdelení Československa sa vývoj v ČR od pôvodnej predstavy odklonil. Vznikli nezávislé neziskové inštitúcie - *penzijné fondy*, zabezpečujúce dôchodkové pripoistenie na dobrovoľnej báze pre *všetkých* občanov, bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú v zamestnaneckom alebo inom pracovnom pomere. Teda v pripoistení sa uprednostnil občiansky princíp pred princípom zamestnaneckým. Účasť na tejto forme poistenia, ktorú podporuje svojimi príspevkami aj štát, bola v roku 1996 okolo 1,5 milióna poistencov, teda asi 25 % ekonomicky aktívnej populácie ČR.

Zdroje financovania sociálneho poistenia

V oboch republikách, Českej i Slovenskej, je sociálne poistenie vo svojej základnej rovine financované predovšetkým z povinných príspevkov zamestnávateľov, zamestnancov, samostatne zárobkovo činných osôb a štátu, v zákonmi stanovenom rozsahu. Hlavný rozdiel:

Slovensko:

Financovanie sociálneho zabezpečenia na Slovensku je oddelené od štátneho rozpočtu (od roku 1994) a príjmy a výdavky sú spravované fondami nemocenského a dôchodkového poistenia. Štát prispieva z kapitoly MPSVR SR do fondov za zákonom stanovené skupiny občanov v rozsahu určenom Zákonom o štátnom rozpočte (na príslušný rozpočtový rok). Okrem príjmov z povinných príspevkov na sociálne poistenie a štátnych príspevkov sa fondy tvoria z príspevkov Národného úradu práce (Fondu zamestnanosti), z penále a z pokút, z úrokov z vkladov,

z darov a z ostatných príjmov. Za zmienku azda stojí skutočnosť, že príspevky poistencov na dôchodkové zabezpečenie majú na Slovensku hornú hranicu, ktorá sa rovná osemnásobku životného minima.

Česká republika:

Financovanie sociálneho zabezpečenia je súčasťou štátneho rozpočtu: príjmy zo sociálneho poistenia sú prerozdeľované prostredníctvom orgánov štátnej správy medzi poberateľov v podobe konkrétnych dávok. Nový zákon o penzijnom poistení v ČR, ktorý nadobudol účinnosť od januára 1996, zaviedol niektoré zmeny vo financovaní dôchodkového zabezpečenia. V rámci štátneho rozpočtu vznikol zvláštny účet, na ktorom sa ukladajú príjmy z poistenia. Na konci rozpočtového roku sa prípadný prebytok presúva na špeciálny účet štátnych aktív a prostriedky z neho môžu byť použité výlučne iba na zvýšenie penzijných dávok, alebo vybalansovanie systému v prípade, ak nárokové dávky a operačné náklady prevýšia príspevky do povinného penzijného poistenia.

Záver

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že najväčšie rozdiely v systémoch nemocenského a dôchodkového poistenia medzi ČR a SR spočívajú v jeho *inštitucionálnom usporiadaní* a v úlohe štátu v rámci inštitucionálneho usporiadania. Existujú tu tiež výrazné rozdiely vo financovaní, najmä v transparentnosti využitia príspevkov sociálneho poistenia. Čo sa týka nárokov, podstatným rozdielom a zmenou oproti starému systému, je posun vekovej hranice odchodu do dôchodku a zrušenie pracovných kategórií pre nárok na dôchodok v ČR. Pokiaľ sa týka ostatných nárokov ako i výšky dávok, neexistujú medzi oboma republikami podstatnejšie rozdiely. Oba systémy majú charakter základného zabezpečenia s možnosťou dôchodkového pripoistenia na báze dobrovoľnosti. Zatiaľčo na Slovensku sa presadil korporatívny princíp spoluúčasti zamestnávateľov na tomto pripoistení, v Českej republike bol prijatý dobrovoľný systém privátneho pripoistenia postavený na občianskom princípe (bez účasti zamestnávateľov).

V dôchodkovom zabezpečení na Slovensku sa podarilo v prvom rade oddeliť financovanie dôchodkového zabezpečenia (poistenia) od štátneho rozpočtu a zriadiť na jeho vykonávanie

verejnoprávnú inštitúciu. Slovensko sa stalo prvou postkomunistickou krajinou, kde bolo financovanie týchto programov oddelené od štátneho rozpočtu. V ČR sa podarilo zrušiť pracovné kategórie a prijať zmenu hranice veku odchodu do dôchodku.

Čo sa nepodarilo je:

1. prebudovať zabezpečovací systém na poistný - zdroje sa tvoria na poistnom princípe (z príspevkov zamestnávateľov a zamestnancov, samostatne zárobkovo činných a spolupracujúcich osôb a príspevkov štátu), avšak dávky (nároky a výška) fungujú prakticky rovnako ako za starého zabezpečovacieho systému;

2. za veľký nedostatok dôchodkového zabezpečenia možno v SR považovať existenciu pracovných kategórií, ktoré zvyhodňujú niektoré skupiny zamestnancov;

3. nedostatkom je aj rozdielny vek v SR pri odchode do dôchodku pre mužov a ženy, ktorý je navyše pre obe „kategórie“ v medzinárodnom porovnaní nízky (viď príloha národných štúdií);

4. miera príspevkového zaťaženia zárobkovo samostatne činných a spolupracujúcich osôb je v pomere k ostatným zamestnancom pomerne vysoká;

5. príspevky štátu za určité, zákonom definované skupiny občanov do fondov dôchodkového poistenia sú minimálne a navyše je tu výrazná tendencia štátu zbavovať sa z povinnosti platiť do verejných fondov.

Podobná situácia je v nemocenskom poistení. Čo sa podarilo, je oddelenie financovania nemocenského poistenia od štátneho rozpočtu a zavedenie povinných príspevkov zamestnancov, zamestnávateľov, SZČO a SO, štátu a Fondu zamestnanosti. Za pozitívum možno tiež považovať presun niektorých dávok, ktoré nie sú priamou náhradou pracovného príjmu, do dávok štátnej sociálnej podpory a pomoci. Podobne ako u dôchodkového zabezpečenia je však i v nemocenskom poistení viac nedostatkov ako pozitív.

1. Jedným z najzávažnejších je nedodržiavanie príspevkovej disciplíny zo strany štátu pri platbách do Fondu nemocenského poistenia, resp. účelové znižovanie príspevkov za zákonom definované skupiny ľudí.

2. Na strane dávok - nárokov na dávky a ich výšky taktiež nedošlo ku kvalitatívnym zmenám (platí viac ráz novelizovaný zákon z roku 1956). Neexistuje prehľadná väzba medzi príspevkami a dávkami a navyše denná dávka v prípade choroby je limitovaná zhora, čo relatívne znevýhodňuje lepšie zarábajúcich pracovníkov. Inak povedané - zatiaľ čo jedným sa relatívne oplatí „maródovať“,

iní uprednostňujú radšej čerpanie dovolení alebo náhradného voľna.

Celkovo sa zatiaľ nenapĺňajú očakávania týkajúce sa redukcie celkových výdavkov na sociálnu oblasť. Napriek neustálemu znižovaniu štátnych výdavkov na sociálne a zdravotné poistenie, napriek úplnému oddeleniu financovania politiky zamestnanosti a prenesenie zodpovednosti nielen za dávky, ale i za financovanie aktívnej politiky zamestnanosti na zamestnancov a zamestnávateľov, a napriek zavádzaniu príjmov testovaných štátnych dávok a dávok sociálnej pomoci sa nedarí prostriedky štátneho rozpočtu podstatne znížiť. Naopak, sociálne výdavky rastú ako dôsledok nárastu počtu občanov odkázaných na pomoc štátu, najmä v dôsledku rastu dlhodobej nezamestnanosti.

Taktiež sa nedarí budovať nový systém ako systém prehľadný, zrozumiteľný najmä pre občana. Naopak, súčasný systém sociálneho zabezpečenia je zmesou starého systému nárokov a dávok a nového systému inštitucionálneho zabezpečenia a pravidiel financovania. Namiesto zásadnejšej zmeny zákona o sociálnom zabezpečení bol tento od roku 1988 takmer 30krát novelizovaný, pričom každá novela priniesla do existujúceho zákona viac neprehľadnosti ako jasnosti.

Bolo by v každom prípade predčasné hodnotiť fungovanie systému vo vzťahu k jeho dopadu na životnú úroveň. Tá je predovšetkým determinovaná výkonnosťou ekonomiky a mierou zamestnanosti. Súčasná životná úroveň ešte stále mierne zaostáva za stavom z roku 1989.

4.2.2 Systém štátnej sociálnej podpory

Koncepcia - ciele

Z celého súboru sociálnych politík je štátna sociálna podpora jedinou politikou, kde nedochádza k presunu zodpovednosti štátu na iné subjekty. Štát vo vzťahu k občanovi zostáva jediným aktérom tejto politiky v celom rozsahu.

Hlavnou cieľovou skupinou štátnej sociálnej podpory je rodina s nezaopatrenými deťmi. Nie je však jedinou skupinou, pretože príjmom štátnej sociálnej podpory sa môže stať každý občan, ak sa ocitne v sociálnej situácii, ktorá zodpovedá vymedzeniu štátnej sociálnej podpory. Ak chceme porovnávať zmeny vo vzťahu štát - rodina, resp. štát - občan, možno merať len na dvoch úrovniach:

1. na úrovni kvalitatívneho kritéria univerzalizmus - adresnosť štátnej sociálnej podpory,
2. na úrovni kvantitatívnych zmien miery participácie štátnej sociálnej podpory na príjmoch rodiny alebo občana.

Základný vzťah štátu a rodiny (občana) v rámci tejto politiky zostáva v princípe nezmenený, aj keď sa deklaruje presun časti zodpovednosti štátu na rodinu (občana). Tento presun sa týka hlavne nepriamej finančnej pomoci štátu rodinám prostredníctvom dotácií, nie sociálnych dávok. Prvok individualizmu sa posilňuje faktom, že o dávky je nutné žiadať osobne.

Štátna sociálna podpora jednotlivcom a rodinám s deťmi je plošnou sociálnou politikou, ktorá sa v určitých životných situáciách dotýka väčšiny obyvateľstva. Priame formy participácie občanov na formovaní tejto politiky sú preto nahrádzané nepriamymi (prostredníctvom politických strán a sociálnych partnerov vlády).

Pôvodná koncepcia štátnej sociálnej podpory vznikla na Federálnom ministerstve práce a sociálnych vecí. Po rozdelení spoločného štátu nebol na Ministerstve práce a sociálnych vecí SR dostatočný expertný potenciál pre simulovanie a dopracovanie modelu. Tento deficit nie je odstránený doteraz. Štátna sociálna podpora je sociálna politika, ktorej formovanie má vysoké nároky aj na medzirezortnú spoluprácu MPSVR a Ministerstva financií. Koordinácia medzirezortnej spolupráce sa všeobecne považuje za nedostatočne zvládnutú procedúru.

Realizácia štátnej sociálnej podpory bude administratívne veľmi náročná. Dôsledné oddelenie výkonu štátnej sociálnej podpory od zamestnávateľov (ktorí v súčasnosti zabezpečujú výplatu viacerých dávok) vyžaduje vytvorenie primeraných inštitucionálnych, personálnych a ekonomických podmienok pre realizáciu tejto politiky na štátnej úrovni (miestnej i ústrednej). Na Slovensku sa tieto podmienky doteraz nepodarilo vytvoriť.

V ČR z hľadiska základných princípov nebola práca na Koncepte štátnej sociálnej podpory prerušená, aj keď bol tento koncept poznačený radom zmien.

Scenár sociálnej reformy, predložený Federálnemu zhromaždeniu v októbri 1990, definuje základné ciele rodinnej politiky:

„V rodinnej politike štát opúšťa populačné hľadisko a zvyrazňuje podporu základným sociálnym a kultúrnym funkciám rodiny i potrebám jej členov vo všetkých fázach životného cyklu.“

Pre realizáciu tohto cieľa vláda oznámila tieto zámery:

1. Poskytovať sociálnu pomoc rodinám v prípade nedostatočnosti alebo zlyhania ich zdrojov alebo neschopnosti rodiny tieto zdroje využívať. Dotvoriť systém dávok a služieb.
2. K zrovnoprávneniu materstva so zamestnaním a ekonomikou činnosťou zaviesť rodičovský príspevok ako rodinný príjem matky, ktorá sa stará o dieťa.
3. Rodinné prídavky pretvoriť tak, aby boli chránené predovšetkým deti podľa svojich sociálnych potrieb a možností rodičov ich uspokojovať, bez ohľadu na ich počet v rodine. Odstrániť závislosť rodinných prídavkov od zamestnania rodičov, poskytnúť ich všetkým deťom za rovnakých podmienok a rovnakým spôsobom.
4. Diferencovať a zvýrazniť pomoc rodinám s nízkymi príjmami. Sociálnou pomocou im zaručiť aspoň životné minimum.
5. Popri pomoci štandardným rodinám v štandardných situáciách rozvíjať aj systém pomoci (štátu i dobrovoľných organizácií, charity a spolkov) ohrozeným deťom a ohrozeným rodinám účelovými dávkami viazanými na bývanie, na zvýšené náklady na diétu diabetikov, drahotné prídavky a pod. Podporovať a rozvíjať predovšetkým činnosti smerujúce k obnove alebo stimulácii rodinnej starostlivosti a k pomoci rodinám so zdravotne postihnutými deťmi.

Dualita zakotvenia štátnej sociálnej podpory raz v systéme rodinnej politiky, druhýkrát v systéme sociálneho zabezpečenia pretrváva v SR od scenára sociálnej reformy z roku 1990 až doteraz.

Pre rozhodovací proces na Slovensku po roku 1993 bola prioritným faktorom politická nestabilita, vyjadrená častým striedaním vlád: jún 1992, marec 1994, december 1994. Z politického hľadiska možno v tomto období identifikovať:

- neúspešný pokus o vypracovanie vlastnej koncepcie sociálnej reformy nezávisle od federálneho scenára sociálnej reformy z roku 1990,
- neúspešný pokus o realizáciu reformy podľa pôvodnej transformačnej stratégie (v jednom čase prijať rozhodujúce zákony a vytvoriť potrebné inštitúcie),
- postupnú zmenu transformačnej stratégie i obsahu reformy, ktorá začala rokom 1996.

Tieto skutočnosti boli až sekundárne ovplyvnené politikou nestabilitou, primárnou príčinou bola absencia prepracovanej koncepcie sociálnej reformy u politických strán, ktoré mali

výkonnú moc.

Na rozdiel od Českej republiky, na Slovensku nebol schválený zákon o štátnej sociálnej podpore. Koncom roka 1995 vláda SR schválila iba Zásady štátnej sociálnej podpory a rozhodla o postupnej realizácii systému formou samostatných zákonov o jednotlivých príspevkoch, ktoré majú byť vypracované v priebehu rokov 1996 až 1998. V harmonograme Koncepcie transformácie sociálnej sféry na Slovensku (december 1995) sa ešte počítalo, že po prijatí všetkých zákonov o príspevkoch budú tieto zhrnuté do jedného zákona o štátnej sociálnej podpore v polovici roku 1998. V harmonograme Koncepcie štátnej rodinnej politiky schválenej v júni 1996 sa už s takýmto spoločným zákonom nepočíta. V ČR je štátna sociálna podpora upravená zákonom z roku 1995. Tento zákon nadobudol platnosti v 2 etapách: v prvej to boli dávky poskytované bez ohľadu na výšku príjmov spoločne posudzovaných osôb, v 2. etape tie dávky, kde sa posudzuje výška príjmu (prídavky na deti, sociálny príplatok, príspevok na bývanie a dopravné). Testuje sa len príjem, nie majetok.

Jedinou sociálnou dávkou, ktorá je v SR definovaná ako systémový prvok štátnej sociálnej podpory sú prídavky na deti. Táto dávka bola redefinovaná z univerzálnej na adresnú v 1994 roku.

Inštitucionálne zmeny a finančné toky

V súčasnosti vyplácajú v SR štátne sociálne dávky zamestnávateľia (pre zamestnancov), Sociálna poisťovňa (pre dôchodcov, SZČO a poberajúcich podporu v nezamestnanosti) a oddelenia sociálnych vecí okresných úradov (pre poberateľov dávok sociálnej starostlivosti z titulu sociálnej odkázanosti).

Celkovú záťaženosť jednotlivých platiteľov môžeme ilustrovať na príjmoch prídavkov na deti v decembri 1995:

PLATITEĽ	príjemcovia prídavku	
	počet	štruktúra (%)
zamestnávateľia	495 746	73,6
sociálna poisťovňa	101 771	15,1
úrady práce	7 792	1,2
sociálne oddelenia	68 228	10,1
SPOLU	673 536	100,0

Zdroj: Informatívna správa o výsledkoch jednorazového štatistického zisťovania o príjmoch prídavkov na deti a príplatku k prídavkom na deti za mesiac december 1995.

Za celý výkon zodpovedá Sociálna poisťovňa na základe dohody s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny o odplatnom poskytovaní služieb. Existujúce úvahy o verejnoprávnej Sociálnej poisťovni ako budúcim realizátorovi štátnej sociálnej podpory a súčasná neprieťahnosť vytvorenia navrhovanej špecializovanej štátnej správy na miestnej úrovni odkladajú diskusiu o inštitucionálnom zabezpečení systému štátnej sociálnej podpory na neurčito.

V ČR prešli kompetencie zo zamestnávateľských organizácií na okresné úrady ako najnižší článok štátnej správy. Dôvodom tejto zmeny bol prechod od celoplošného poskytovania dávok k adresnému, ktorý je sprevádzaný sledovaním a vyhodnocovaním veľkého počtu údajov.

Záver

Základným východiskom analýzy je fakt, že systém štátnej sociálnej podpory v Slovenskej republike reálne neexistuje. Existuje súbor dávok, ktoré boli, alebo sa stali štátnymi sociálnymi dávkami, ale s výnimkou prídavkov na deti neprešli zásadnými zmenami. Počas rokov 1990 až 1996 neboli uzákonené žiadne nové dávky, ktoré by mali charakter štátnej sociálnej dávky.

Systém štátnej sociálnej podpory existuje stále len v podobe konceptu, ktorý bol schválený vládou a parlamentom SR.

Federálny návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore v zásade č. 10 stanovil, že s výnimkou príspevku na úhradu potrieb dieťaťa v pestúnskej starostlivosti, dávky štátnej sociálnej podpory nenáležia občanovi alebo rodine vtedy, ak ich príjem v predchádzajúcom roku presiahol stanovenú hranicu, tj. princíp adresnosti.

Federálny návrh zákona o štátnej sociálnej podpore obsahoval aj zásadu č. 9, ktorá určovala hodnotu konštánt použitých pri výpočte výšky jednotlivých dávok. Návrh vychádzal z platnej úrovne životného minima a z celkových výdavkov na dávky štátnej podpory. Predpokladalo sa, že metóda stanovenia výšok bude ešte diskutovaná a že bude determinovaná aj úrovňou a možnosťami ekonomiky v období, keď zákon o štátnej sociálnej podpore ako celok nadobudne účinnosť. Účinnosť väčšiny dávok mala byť až od polovice roka 1994,

keď bude možné spolupracovať s daňovými úradmi a keď budú k dispozícii daňové priznania pre účely posudzovania príjmov rodiny. Osobitne malo byť riešené prechodné obdobie.

Ani v jednom z troch návrhov zásad zákona o štátnej sociálnej podpore, ktoré vypracovalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, nie sú navrhované konštanty pre výpočet výšky dávok, ani konštanty pre hornú hranicu príjmu. V návrhu z roku 1994 sa spôsob výpočtu ilustruje na prídavkoch na deti, ktoré sú jedinou štátnou sociálnou dávkou definovanou podľa týchto princípov v SR.

V ČR je situácia odlišná. Zaznamenávame prechod od predchádzajúceho systému podpory rodín k novému systému štátnej sociálnej podpory. Vývoj výšky nákladov na dávky poskytované v závislosti od výšky príjmov spoločne posudzovaných osôb a na dávky poskytované plošne, dokumentuje jasnú kvalitatívnu zmenu celého systému podpory rodinám tak, ako to predpokládala koncepcia.

V dôsledku uplatnenia nového systému došlo v roku 1996 k zásadnej zmene podielu nákladov na adresné a plošné dávky. Výdavky na adresné dávky dnes tvoria 70 % z celkových výdavkov. V budúcich rokoch je možné predpokladať, že sa podiel výdavkov na adresné dávky bude ďalej zvyšovať. Jedným z dôsledkov tohoto vývoja bude v nasledujúcom období, napriek rastu absolútnych výdavkov, postupné znižovanie podielu dávok štátnej sociálnej podpory na hrubom domácom produkte, čo bolo ďalším, aj keď nie explicitne vyjadreným cieľom.

V súčasnosti sa na MPSV ČR buduje centrálny informačný systém, ktorý umožní realizovať vyčerpávajúce analýzy príjmovej situácie domácností.

Už dnes je však možné na typových príkladoch charakterizovať vplyv nového systému štátnej sociálnej podpory na príjmovú úroveň rôznych typov domácností. Dávky štátnej sociálnej podpory na rozdiel od pôvodného systému viac zohľadňujú ako príjmovú, tak aj sociálnu situáciu domácností, pričom, čím je v rodine viac nepriaznivých sociálnych udalostí, tým vyššie dávky sú takejto rodine poskytované.

Systém posilňuje príjmy rodín s nízkym príjmom a zohľadňuje sociálne situácie, v ktorých sa rodina nachádza (napr. zdravotne postihnuté dieťa, alebo rodič, dochádzanie dieťaťa do školy mimo miesta trvalého bydliska, neúplnosť rodiny a pod.).

Zaujímavým indikátorom fungovania systému je porovnanie podielu sociálnych príjmov na celkových čistých mesačných príjmoch domácností s deťmi v priebehu realizácie systému, ktoré približuje nasledujúca tabuľka:

Podiel sociálnych príjmov na celkových príjmoch v %	Štát	2. štvrtrok roku		
		1994	1995	1996
Priemerné domácnosti zamestnancov s deťmi	ČR	14,4	13,5	12,0
	SR	19,5	19,2	26,6
Nízkopríjmové domácnosti zamestnancov s deťmi	ČR	35,5	36,8	40,8

Poznámka: Údaje za nízkopríjmové domácnosti za SR niesú k dispozícii.

Podľa štatistiky rodinných účtov sa u priemerných domácností s deťmi podiel sociálnych príjmov na celkových čistých peňažných príjmoch po roku 1994 znižoval, zatiaľ čo v rodinách s nízkym príjmom mierne rástol. Po realizácii systému štátnej sociálnej podpory došlo od 2. štvrtroku 1996 k pomerne výraznému zníženiu podielu sociálnych príjmov u priemerných rodín s deťmi (o 1,5 percentného bodu) a naopak k výraznému zvýšeniu podielu sociálnych príjmov u nízko príjmových domácností (o 4 percentné body). Reálna hodnota životného minima sa však vo vzťahu ku mzdám znižuje a rovnako sa znižujú reálne príjmy nízkopríjmových rodín, vrátane sociálnych transferov.

4.2.3 Systém sociálnej pomoci

Koncepcie - ciele

Štandard sociálnej pomoci býva vymedzený tak, že štát plní koncepcnú, iniciačnú, koordinačnú a kontrolnú funkciu. Samotné sociálne služby poskytujú neštátne organizácie, spolky, charity a mestá.

Ako tri hlavné línie vývoja v oblasti sociálnej pomoci je možné sledovať tieto:

- od definovania skupín občanov prechod k definovaniu situácie núdze,
- od poskytovania dávok prechod k rozsiahlejšiemu poskytovaniu služieb vrátane poradenstva,
- pluralizácia poskytovateľov sociálnej pomoci.

Základný rozdiel v cieľoch sociálnej pomoci obidvoch republík je príklon SR k orientácii na rodinu, zatiaľ čo v ČR sociálna pomoc smeruje k jednotlivcovi.

Návrhy zásad zákona o sociálnej pomoci na Slovensku z rokov 1995 a 1996 kladú dôraz na štátny dozor, dominanciu štátnych orgánov a nie príliš veľké právomoci obcí. Zásady tiež neriešia transformáciu sociálnej pomoci, predovšetkým však služieb, na podmienky trhového hospodárstva. Podstatou prechodu od sociálnej starostlivosti k sociálnej pomoci je zvýšenie miery sociálnej starostlivosti, odstránenie príživníctva a objektívne posudzovanie nesebestačnosti občanov. Koncepcia zároveň hovorí o nutnosti stanoviť životné minimum na hranici, ktorá je predpokladom efektívnej sociálnej politiky a spoločenského konsenzu.

Z Listiny základných práv a slobôd vyplýva, že z práva na poskytnutie pomoci nesmie byť nikto vylúčený. Doteraz bolo toto právo viazané na trvalý pobyt. Po novom, na základe českého návrhu, by mala byť sociálna pomoc poskytnutá i osobám bez trvalého pobytu (opatrenie sa týka predovšetkým detí). Osobám bez trvalého pobytu by inštitúcie sociálnej pomoci mali zabezpečiť podmienky na prežitie. Pomoc celkove nespočíva iba v bezprostrednom zabezpečení podmienok na prežitie, ale aj, a to predovšetkým, v snahe o navrátenie človeka do normálneho, sebestačného života.

Scenár sociálnej reformy určil úlohy pre federálnu vládu rovnako ako pre vlády obidvoch republík tak, aby sociálne slabšie vrstvy boli chránené už od prvých krokov ekonomickej reformy. Štát v tomto prechodnom období pocitoval zvýšenú zodpovednosť za sociálnu situáciu svojich občanov. V súlade s tým boli tiež prijaté v obidvoch častiach federácie zákony s priamou väzbou na sociálnu starostlivosť - o životnom minime a sociálne odkázanosti a činnosti sociálnej starostlivosti - sa stali súčasťou všeobecnej štátnej správy. Vyššia zodpovednosť štátu v zabezpečovaní občanov pred sociálnymi rizikami transformácie vyvolala nárast výdavkov štátneho rozpočtu federácie i republík na sociálnu starostlivosť, a to predovšetkým nárast v oblasti sociálnych dávok.

Rozdelenie spoločného štátu v roku 1993 sa do transformácie systému sociálnej starostlivosti premietlo inak v SR a inak v ČR.

Konštituovanie systému sociálnej pomoci prebiehalo zatiaľ na Slovensku v dvoch diskontinuitných etapách a v etape medzi

nimi. Prvá etapa trvala do polovice roku 1992, do volieb. V krátkom čase dvoch rokov, ktorý mala odstupujúca vláda k dispozícii, sa jej už nepodarilo prijať zákon o sociálnej pomoci. Konceptne bol zákon pripravený. Bol však prijatý celý rad zákonov, ktoré vytvárali potrebný priestor pre riešenie vznikajúcich problémov. Pripravený systém sociálnej pomoci sa vyznačoval vyváženými kompetenciami štátu a ďalších subjektov sociálnej pomoci.

V Konceptii transformácie sociálnej sféry SR, ktorú vláda schválila až v decembri 1995, avizovaná stratégia rýchlej a razantnej zmeny sociálneho systému sa mení na stratégiu postupnej realizácie čiastočných zmien, ktoré majú byť ukončené prijatím nových zákonov až koncom volebného obdobia, to znamená v rokoch 1997 a 1998. Zákon o sociálnej pomoci mal byť podľa tohoto nového harmonogramu prijatý k 1.1.1997. Vláda nedodrжала ani tento nový termín a v polovici roku 1997 nie je prijatý nielen zákon o sociálnej pomoci, ale ani zákon, ktorý mu musí predchádzať, zákon o štátnej sociálnej podpore.

V nadväznosti na programové vyhlásenie vlády Českej republiky z roku 1992 boli na základe podkladov, vypracovaných odborníkmi v oblasti sociálnej starostlivosti, vypracované zásady zákona o sociálnej pomoci, ktoré boli na jar roku 1994 predložené vláde. V roku 1995 boli tieto zásady schválené a na prelome rokov 1996/1997 prebehlo pripomienkové konanie paragrafovaného znenia zákona. Do konca roku 1996 mal byť zákon v konečnej podobe prerokovaný vládou, avšak pripomienky k návrhu zákona boli príliš závažné a zásadné. Dá sa predpokladať, že zákon je v súčasnej verzii pre mnoho aktérov neprijateľný.

Príprava a prerokovanie doteraz (1997) pripravených návrhov je sprevádzané istými modifikujúcimi skutočnosťami. Zásady zákona sa odborníkom z oblasti sociálnej starostlivosti zdali byť príliš filozofické, netotožné s praxou. Sami tvorcovia zákona priznávajú, že navrhované riešenie je akýmsi kompromisom medzi naším predchádzajúcim systémom, európskym štandardom a potrebami poskytovateľov sociálnej pomoci. Schválený bol zákon o dôchodkovom poistení a na jeseň roku 1995 bol spustený systém štátnej sociálnej podpory. Oboje prispelo k tomu, že je v súčasnosti možné presnejšie vymedziť rolu systému sociálnej pomoci. Tá by mala prameniť z pokrý-

vania medzisystémových medzier. Brzdou zákona je okrem už uvedených výhrad voči úprave sociálnych služieb aj nadväznosť na vyššie územnesprávne celky, ktoré doposiaľ neboli v ČR uzákonené.

Námietky proti celej koncepcii troch pilierov sociálneho zabezpečenia je možné postaviť aj na porovnaní štandardu vo svete, kde existuje klasické rozdelenie na sociálne poistenie a pomoc (social insurance & assistance). Domáca starostlivosť a štátna sociálna podpora do základného systému sociálneho zabezpečenia nepatria. Spoločným znakom pre ČR a SR ale je, že zákon o sociálnej pomoci zatiaľ nebol prijatý.

K zásadným zmenám v oblasti legislatívy upravujúcej sociálnu pomoc zatiaľ nedošlo. Najprv boli v prípade ČR upravené dva piliere sociálneho zabezpečenia, a to sociálne poistenie a štátna sociálna podpora (v prípade SR len systém sociálneho zabezpečenia). Sociálna pomoc je stále poskytovaná podľa mnohokrát novelizovaného Zákona č. 100/1988 Sb. o sociálnom zabezpečení, podľa Zákona o životnom minime, o poskytovaní sociálnych služieb a radom vyhlášok o poskytovaní služieb v sociálnych ústavoch.

Inštitucionálne zmeny

Hlavnú rolu a najväčšiu zodpovednosť v oblasti sociálnej pomoci má v oboch republikách stále štát. MPSV ČR tvorí na základe odporúčaní a názorov odborníkov koncepcie, vyhotovuje a vláde predkladá zákony a vyhlášky vrátane vyhlášok o výške úhrad za pobyt v zariadeniach sociálnej starostlivosti, o výške stravovacích jednotiek, o posudzovaní zdravotného stavu žiadateľa o dávku či službu sociálnej starostlivosti. Zriaďuje a je správcom špeciálnych sociálnych ústavov s celospoločenskou pôsobnosťou. Riadi a kontroluje výkon štátnej správy v oblasti sociálnej pomoci (je odvolacím orgánom proti rozhodnutiam okresných úradov).

Okresné úrady a obce majú prostredníctvom svojich sociálnych referátov vyhľadávať sociálne odkázané osoby. Pokiaľ nie je v kompetencii nižšie postaveného úradu možnosť poskytnúť adekvátnu pomoc, upozorní na tieto osoby vyššie postavené úrady. Okresné úrady zriaďujú väčšinu zariadení sociálnych služieb. Rozhodujú o poskytovaní a zároveň prijatí do zariadení opatrovateľskej služby a jej úhrade. Majú na starosti vyplácanie niektorých, prevažne opakovaných dávok sociálnej pomoci. Po-

verené obecné úrady vyplácajú a poskytujú jednorázové a zároveň niektoré opakované peňažné a vecné dávky sociálnej pomoci. V dopredu stanovených prípadoch plní úlohy príslušného orgánu sociálnej pomoci priamo zariadenie sociálnych služieb. Žiadosti o poskytnutí dávok a služieb sociálnej pomoci sa s výnimkou zabezpečenia prežitia prejednávajú podľa platného Správneho poriadku.

Neziskový sektor sa angažuje predovšetkým v zriaďovaní a prevádzkovaní azylových zariadení (aktivity, ktoré sú často s celorepublikovou pôsobnosťou). Ďalej konkuruje štátnej opatrovateľskej službe v poskytovaní domácej starostlivosti a osobnej asistencie. Na území ČR existuje tiež niekoľko súkromných penziónov pre dôchodcov, je to však len okrajový predmet záujmu neziskových organizácií.

Zmena roly štátu a obcí

Za skutočne zlomový akt by malo byť považované prerozdelenie kompetencií medzi štátom a obcou. Za existenciu a dostupnosť sociálnych služieb budú podľa návrhu zákona zodpovedať samosprávne miestne a regionálne orgány. Obce budú mať na starosti ako službu zabezpečenie podmienok nevyhnutných na prežitie napr. pre osoby bez trvalého pobytu alebo pre osoby, ktoré prežili živelnú pohromu. Štát bude garantom minimálneho príjmu občana na celom území republiky, zároveň bude zabezpečovať sociálne právnu ochranu pre odkázaných občanov. Týmto krokom by sa malo posilniť postavenie samosprávnych obcí a podporiť ich vlastnú činnosť na poli sociálnej pomoci.

Návrh zásad zákona o sociálnej pomoci v ČR obsahuje dve možné cesty pôsobnosti. Obec bude môcť z vlastných zdrojov poskytovať finančnú výpomoc, a naopak štát bude môcť prevádzkovať vysoko špecializované sociálne služby (napr. v súčasnosti MPSV priamo riadi jedenásť ústavov sociálnej starostlivosti). Činnosť obcí budú dopĺňať neštátne organizácie.

Finančné toky

V Českej republike je väčšina nákladov sociálnej starostlivosti hradená z rozpočtov územných orgánov. Na jednej strane sú zdrojom vlastné príjmy okresov a obcí, na strane druhej dotácie zo štátneho rozpočtu, pričom konkrétne prerozdelenie zo štátneho rozpočtu do rozpočtu obcí je plne v kompetencii okresného úradu. Financovanie sa odlišuje podľa druhu výdavkov. Dotácie prakticky úplne pokrývajú náklady na dávky, obce zo svojich príjmov hradia investičnú výstavbu. Nedávkové investičné výdaje sú hradené z obidvoch spomínaných zdrojov, účelové dotácie zo štátneho rozpočtu pokrývajú niektoré penzióny pre dôchodcov. Na prevádzku sociálnych ústavov a domovov, ktorých zriaďovateľom je obec alebo okres, sú poskytované štátne dotácie. Dotácie neštátnych organizácií zo štátneho rozpočtu môžu byť maximálne vo výške 70 % preukázaných nákladov. Úhrnná výška príspevkov na poskytnutie pomoci od obce, štátu a úhrada od príjemcu pomoci nesmie prekročiť výšku nákladov na poskytnutú pomoc. Avšak neštátne subjekty nie sú povinné zverejňovať iné zdroje svojich príjmov, takže evidencia nie je presná.

Zdrojom príjmov v sociálnych službách v SR sú v prvom rade príspevky od občana za poskytovanú službu (tie tvoria najviac 40 % z celkových nákladov), ďalej fakultatívne príspevky štátu (v zmysle vyhlášky č.381/1992 Zb.), sponzorské dary a príspevky.

Závery

Doterajší vývoj nás utvrdzuje v presvedčení, že v systéme sociálnej pomoci nie je možné hovoriť o dosahovaní cieľov a hodnotiť výsledky plánovaných akcií. Napriek snahe, vývoj v obidvoch republikách ide cestou náprav najhorúcejších problémov, pričom sa na svojej ceste občas stretne aj s pôvodne plánovanými krokmi. Jednými z mála zásadných preventívnych opatrení bolo v ČR aj v SR uzákonenie životného minima a uzákonenie sociálnej odkázanosti.

Hlavné nedostatky súčasného systému sociálnej starostlivosti

- Vysokoškolská príprava sociálnych pracovníkov sa začala až v roku 1990, čo znamená, že nie je veľa profesionálov. Nedostatok sociálnych pracovníkov vedie k nahrádzaniu hodnotnej

sociálnej práce (osobou alebo rodinou) poskytovaním finančných prostriedkov. Tento stav prispieva ku konzervácii chudoby alebo inej nepriaznivej situácie.

- Častokrát dochádza k zdvojeniu rôl sociálnej práce, keď na jednej strane má byť pracovník k občanom čo najbližšie a pomáhať im a na strane druhej robiť prieskum oprávnenosti nárokov pre priznanie dávok.
- Súčasná právna úprava neumožňuje diferencovať výšku poskytovanej peňažnej pomoci podľa dĺžky trvania stavu núdze, alebo podľa snahy občanov túto situáciu riešiť.
- Právo na poskytnutie sociálnej starostlivosti je stále viazané na trvalý pobyt.
- Výplatu sociálnych dávok vykonávajú rôzne subjekty. Z dôvodu rozdelenia pôsobnosti je koordinácia činností jednotlivých subjektov obmedzená. Jednorázové dávky vypláca obecný úrad (samosprávny celok), poverený obecný úrad je potom splnomocnený vyplácať opakované dávky a okresný úrad (štátna správa) poskytuje pôžičky a príspevky na výživu. Roly obce a štátu v dávkovej sfére splývajú.
- Výška životného minima sa niekedy dostáva nad úroveň minimálnej mzdy, resp. rozdiel je minimálny.

Asi 3 % obyvateľov sa v obidvoch krajinách nachádza pod hranicou životného minima, a ich príjmy sú dopĺňované dávkami sociálnej starostlivosti. Kompenzačné opatrenia po roku 1990 smerovali ku prospechu dvoch skupín obyvateľov: dôchodcov a rodín s deťmi. Miera závislosti rodín na sociálnych príjmoch bola v minulosti príliš vysoká, a preto ju bolo potrebné celkovo znížiť a zároveň motivovať rodiny k uspokojovaniu svojich základných potrieb z pracovných príjmov.

Sociálne oslabenie rodín máva dve základné príčiny: demografický a socioprofesionálny charakter domácností. Preto je možné zaznamenať určitý proces autoreprodukcie sociálne a materiálne slabších rodín. Väčšina klientov sociálnych referátov nepotrebuje finančnú výpomoc, ale predovšetkým poradenské a konzultačné služby. Sociálna pomoc je väčšinou potrebná v prípadoch, keď je klient pod tlakom nahromadených nepriaznivých sociálnych udalostí a situácií, ktoré nie je schopný riešiť (napr. kombinácia neúplnej rodiny a nezamestnanosti).

Už dnes je možné konštatovať, že sociálno ekonomická situácia ohrozených skupín obyvateľstva sa zmenila pôsobením štátnej

sociálnej podpory (prípád ČR). Ide o situáciu, kedy má rodina pracovné príjmy a dávky sociálnej starostlivosti ich len dopĺňajú na úroveň životného minima. Dávky sociálnej podpory pomáhajú vystúpiť daným skupinám obyvateľstva nad hranicu chudoby. Tieto rodiny významnou mierou prestávajú byť užívateľmi dávok sociálnej pomoci. Tie rodiny, ktoré boli a sú úplne závislé na sociálnych dávkach, v systéme sociálnej pomoci zostanú.

4.3 BYTOVÁ POLITIKA

Koncepcia a ciele

Ak sa pozrieme na proces transformácie bytovej politiky v obidvoch republikách, vidíme, že „presun zodpovednosti štátu na iné subjekty“ určite patrí k cieľom, ktoré mali (alebo doteraz majú) byť dosiahnuté. Ide predovšetkým o minimalizáciu úlohy štátu v bytovej politike, o presun kompetencií z centra na lokálnu úroveň, o prenesenie zodpovednosti za bývanie na občanov, a nakoniec o maximálne využitie súkromného sektora na úkor verejného sektora. V obidvoch republikách sa ukazuje ako významná predovšetkým snaha minimalizovať úlohu štátu, tj. snaha, ktorá bola, hlavne na začiatku transformácie, považovaná nielen za nevyhnutnú, ale aj postačujúcu podmienku toho, aby zodpovednosť za bývanie prevzali iné subjekty. Tento pomýlený predpoklad (ktorému podľahli vlády všetkých transformujúcich sa krajín) spôsobil, že ako česká, tak aj slovenská vláda výrazne minimalizovali svoje pôsobenie v sfére bývania, ale nevytvorili dostatočne podnetné prostredie, v ktorom by občania, obce či súkromný sektor mohli reálne prevziať zodpovednosť za bývanie. Túto situáciu si ale predovšetkým česká vláda uvedomuje, a snaží sa rozvíjať také podporné nástroje, ktoré umožnia rolu uvedených subjektov zvýšiť.

Prvý ponovembrový programový dokument venovaný problematike bývania bol vytváraný v priebehu roku 1990, tj. v dobe existencie federácie, a bol zameraný na transformáciu sféry bývania v celom spoločnom štáte. Návrhy obsiahnuté v dokumente reagovali predovšetkým na neutešenú situáciu v sfére bývania spôsobenú minulým režimom a zdôrazňovali potrebu zvýšiť efektívnosť bytovej výstavby a hospodárenie

s bytovým fondom na základe využitia trhového hospodárstva. V materiále bola okrem iného zdôraznená rola štátu a obcí v bytovej politike a celý materiál bol rozpracovaný do veľkých podrobností. Situácia v jednotlivých republikách, v ktorých nebola nejaká špecifikovaná, lebo tu bol zakotvený predpoklad, že SR i ČR si v návaznosti na federálny dokument vypracujú vlastné koncepcie. Pripravovaná federálna koncepcia ale nebola schválená, takže na konci roku 1990 vláda rozhodla, že koncepcie bytovej politiky budú spracované len na republikovej úrovni.

Ak porovnáваме obsahy jednotlivých koncepcií oboch krajín, zistíme výraznú podobnosť, ktorá je najviac viditeľná na dokumentoch z roku 1991. Česká Koncepcia bytovej politiky ČR i slovenské Zásady reformy bytovej politiky definujú hlavný cieľ reformy, tj. zmenu administratívne - pridelového systému na systém trhový, zdôrazňujú nevyhnutnosť legislatívnych zmien a kladú dôraz na zodpovednosť každého občana za svoje bývanie. V oboch dokumentoch nájdeme tieto základné problémové okruhy: transformácia právnych vzťahov (prechod od administratívnej k občianskoprávnej regulácii), zmena vlastníckych vzťahov (privatizácia), pomoc sociálne slabším domácnostiam, podpora bývania (bytová výstavba). Česká koncepcia venuje najviac pozornosti ukončeniu doterajších investičných foriem výstavby a deregulácii nájomného, slovenská koncepcia sa viac sústreďuje na problematiku „riadenia rozvoja bývania“, t.j. na rolu štátu, obcí a ďalších subjektov v sfére bývania. Koncepčné dokumenty vytvorené v ďalších rokoch v oboch republikách, neprinášajú do tejto sféry nové prístupy či podnety, ale skôr rozpracovávajú či dokončujú tematické okruhy akcentované na začiatku transformácie (podpora bytovej výstavby, liberalizácia nájomného, príspevky na bývanie apod.). Posledné koncepčné materiály (SR 1995, ČR 1996 v návrhu) majú spoločné to, že vyslovujú určitú obavu zo zhoršujúcej sa situácie v sfére bývania a v dôsledku toho venujú pozornosť predovšetkým nástrojom, ktoré môžu pomôcť zvýšiť úroveň bývania a hlavne novej bytovej výstavby (hypotékové úvery, fond bývania...). Pri porovnávaní koncepcií sa teda bytové politiky oboch krajín významne nelíšili, trochu iný pohľad však ponúka porovnanie skutočne realizovaných transformačných krokov a opatrení.

Základné ciele, o ktoré sa v oboch krajinách v rámci spomínaného transformačného zámeru usilovalo a ktoré boli vo väčšine menej uspokojivej miere či podobe splnené, sú tieto:

- snaha o minimalizáciu úlohy štátu (vlády) v sfére bývania, a to hlavne v oblasti financovania výstavby a prevádzky bytového fondu,

- snaha o presun zodpovednosti za bývanie z centrálnej úrovne na lokálnu úroveň, t.j. na obce (decentralizácia v oblasti vlastníctva a správy bytového fondu, v oblasti bytovej výstavby apod.),

- snaha o zdôraznenie zodpovednosti občanov za vlastné bývanie (negovanie doterajšieho štátneho paternalizmu a chápania bývania ako sociálnej služby, ktorú občanovi zabezpečuje štát),

- snaha o maximálne využitie súkromného sektora v oblasti bývania, a to predovšetkým v sfére ponuky (bytová výstavba vrátane financovania, vlastníctva a prevádzky bytového fondu).

Inštitucionálne zabezpečenie

A: Snaha o minimalizáciu úlohy štátu

Analýzy koncepcií bytovej politiky ukazujú, že trend minimalizácie role štátu v oblasti bývania nebol priamočiary. Najväčší dôraz na oslabenie role štátu bol viditeľný v rokoch 1991-1992. Neskoršie oficiálne dokumenty, a predovšetkým praktické opatrenia príslušných ministerstiev ale dokazujú, že rola štátu v sfére bývania je napokon prijímaná ako rola nezastupiteľná a zdôrazňovanie jej významu pri rozvoji trhu s bytmi dokonca narastá. Spätný pohľad na tento problém naznačuje, že oba štáty prešli v otázke „redukcie úlohy štátu“ obdobnou cestou, ako väčšina bývalých socialistických krajín. Slovensko sa však, ako naznačujú analyzované dokumenty, „poučilo“ (aj keď iba v teoretickej rovine) o niečo skôr (tu môžeme zvažovať vplyv populistického vystupovania niektorých slovenských vlád).

B: Snaha o presun zodpovednosti za bývanie z centrálnej úrovne na lokálnu úroveň (na obce)

Tento decentralizačný zámer, ktorý sa v oboch bytových politikách náhle objavil, bol logickým doplnkom hore uvedeného zámeru, a naviac bol v súlade s obdobnými tendenciami, ktoré sa dlhodobo prejavovali v západoeurópskych

krajinách. Cieľ posilnenia rôl obcí bol zdôraznený už v navrhovanej koncepcii v roku 1990, ale nebol nikdy podrobnejšie rozpracovaný, čo prinieslo určité problémy. Teoreticky správny krok, sprevádzajúci niektoré kompetencie v bývaní na úroveň obcí, nebol systematicky pripravený, takže obce boli nútené prevziať tak zodpovednosť, ako aj majetok celkovo bez prípravy a bez vedomostí, počas súbežnej redukcie finančných prostriedkov, určených pre túto sféru. Dôsledkom boli problémy, s ktorými sa obce stretávali predovšetkým v prvých rokoch transformácie (dnes je už situácia lepšia, lebo obce sa „za pochodu“ veľa naučili). Medzi hlavné problémy patrilo podcenenie role obce pri vytváraní bytovej politiky na zverenom území (precenenie úlohy trhu), chápanie bytového fondu obcí ako zdroja zisku, podcenenie rol nájomného, prípadne cenovo prístupného bývania na trhu s bytmi, zastavenie bytovej výstavby apod.

C: Snaha o zdôraznenie maximálnej zodpovednosti občanov za svoje vlastné bývanie

Na prvý pohľad sa dá povedať, že k presunu zodpovednosti zo štátu na občana fakticky došlo, pretože v rámci transformačných opatrení boli zrušené najrôznejšie podpora bytovej výstavby, pridelovanie štátnych bytov a pod., takže ľudia sa dnes pri získavaní bývania musia viac spoliehať na seba a na svoje finančné prostriedky. Ale ak sa pozrieme podrobnejšie, aké možnosti pri nadobúdaní bývania domácnosti skutočne majú, musíme konštatovať, že ich manévrovací priestor je veľmi obmedzený. Dôvodom je predovšetkým veľká „priepasť“ medzi príjmovou úrovňou a cenami bývania, ktorú existujúce nástroje štátu nemôžu preklenúť. Fakticky znamená, že štát rozumne presunul zodpovednosť za bývanie „na ramená“ svojich občanov, ale občania túto zodpovednosť nemohli skutočne prevziať, lebo na trhu s bytmi neboli vytvorené podmienky, za ktorých by to bolo možné. Hodnotenie úspešnosti presunu zodpovednosti zo štátu na občana chýba v tejto situácii zmysel, lebo je jasné, že celý proces sa nachádza kdesi na pol ceste.

Určitým signálom, naznačujúcim mieru úspešnosti tohto presunu sú iba výskumy verejnej mienky, ktoré však ukazujú, že občania sú stále menej ochotní prevziať zodpovednosť za svoje bývanie, a stále viac sa mienia spoliehať na pomoc štátu.

Ani tu však nevieme odpovedať, či je zvýšený záujem o štátnu pomoc skôr výsledkom objektívne neuspokojivej situácie na trhu s bytmi, alebo skôr pretrvávajúcim reliktom minulého systému.

D: Snaha o maximálne využitie súkromného sektoru v oblasti bývania

Snaha o maximálne možné zapojenie súkromného sektoru do sféry bývania bola v oboch krajinách od začiatku spojená predovšetkým s otázkou financovania (najmä bytovej výstavby) a s otázkou vlastníctva (najmä bytového fondu), a bola, rovnako ako v predchádzajúcich prípadoch, reakciou na minulý režim. Zámer, naplno konvenujúci s celkovou premennou bytového systému na systém trhovo orientovaný, prešiel obdobným vývojom, o ktorom sme už hovorili, tzn. od úplného spoliehania sa na súkromný sektor po realističnejšie posúdenie jeho využitia, v súvislosti s ktorým už nie je popieraný význam verejného sektoru (napr. podpora bytovej výstavby z rozpočtových prostriedkov, existencia verejného nájomného sektoru apod.). Je potrebné poznamenať, že medzi príčiny, vedúce k spomínanému „realizmu“ opäť patrí dlhodobá neuspokojivá situácia na trhu s bytmi, prejavujúci sa nezáujmom súkromných investorov o oblasť bývania (existujú názory tvrdiace, že príčinou nezáujmu je trvajúca regulácia nájomného, avšak väčšina odborníkov sa domnieva, že hlavným limitom je veľmi obmedzená kúpyschopnosť obyvateľstva), malým záujmom občanov o privatizáciu bytového fondu, a niektorými negatívnymi skúsenosťami z privatizácie.

Aké sa dajú urobiť závery z vyššie popísanej transformácie, z oscilovania medzi súkromným a verejným sektorom (trhom a správou), štátom a občanom a centrom a lokálnou úrovňou? Zdá sa, že celý doterajší vývoj sa odvíja „v logike“ tejto historicky konkrétnej transformácie, smerujúcej od direktívne riadeného, plánovaného hospodárstva k trhovej ekonomike. V rovnakom duchu sa prejavuje aj v sfére bývania krátkozraká snaha o negáciu všetkého, čo bolo pre minulý režim typické; táto „urputná“ snaha je však v priebehu času zmiernená, tak, ako dochádza k uvedomeniu si „reálnej dilemy“, ktorá nutne sprevádza tento typ transformácie bytovej politiky:

Táto reálna dilema znamená, že tvorcovia bytovej politiky si nemôžu politicky dovoliť realizovať čisto trhovú politiku,

ktorá by mohla viesť v oblasti bývania napr. k rozšíreniu segregácie, slamov apod., ale súčasne si ekonomicky nemôž dovoliť takú bytovú politiku, akú realizujú vyspelé štáty z padnej Európy.

Finančné toky

Finančné zdroje využívané v oblasti bývania môžeme rozdeliť do troch skupín: sú to rozpočtové prostriedky, súkromné finančné prostriedky (bánk, stavebných firiem...) a finančné prostriedky domácností. Základnou otázkou je, či tieto zdroje sú, alebo nie sú dostatočné vzhľadom k saturácii potrieb domácností v sfére bývania. Ak sa pozrieme ako prebieha v oblasti financovania transformácia, vidíme, že k jej základným črtám patrila výrazná redukcia rozpočtových prostriedkov, sprevádzaná očakávaním, že chýbajúce verejné prostriedky dodá súkromný sektor, t.j. firmy, banky a domácnosti. Vývoj v oboch republikách však ukázal a ukazuje, že bytová situácia je pre súkromných investorov nezaujímavá (v dôsledku nedostatočnosti stavebných firiem, v dôsledku pretrvávajúcich regulácií, ale hlavne v dôsledku nízkej kúpyschopnosti obyvateľstva; problémom je rozdiel medzi príjmovou úrovňou domácností a liberalizovanými cenami pozemkov, nehnuteľností, stavebných prác a materiálov...), takže do nej vstupujú v malej miere. Výsledkom tejto situácie je nedostatok objemu prostriedkov idúcich do sféry bývania a následný pokles bytovej výstavby, ústiaci v týchto rokoch do znižujúcej sa vybavenosti obyvateľstva bytovým fondom. Istým signálom uvedomenia si tohoto stavu zo strany českej vlády je zámer zvýšiť rozpočtové prostriedky poskytované bývaniu, vrátane tých, ktoré sú určené na stimuláciu financovania zo strany súkromného sektoru.

Záver

A: Pomoc sociálne slabším v oblasti bývania

Potreba pomoci príjmovovo slabším domácnostiam je v súčasnosti trvalo spájaná predovšetkým s dereguláciou nájomného (so snahou dostať nájomné na trhovú úroveň), príp. s dereguláciou súkromných cien spojených s bývaním (napr. služby, v r. 1996 hlavne

ceny tepla a teplej vody). Čo sa týka formy pomoci, v ČR je od začiatku reformy bývania presadzované zavedenie adresných sociálnych dávok, t.j. príspevkov na bývanie. S rozvojom sociálneho bývania, tak ako je známe z mnohých západoeurópskych krajín, sa na dlhú dobu nepočíta; výraz sociálneho bývania je redukovaný na subštandardné bývanie pre neprispôsobivých občanov a neplatičov a na domy s opatrovateľskou službou pre starších občanov. Určitú zmenu prístupu však naznačuje novo navrhovaná koncepcia (1996), v ktorej sa hovorí o rozvoji neziskových organizácií, ktoré by stavali a poskytovali finančne dostupné bývanie. Možnosť vytvorenia lacnejšieho prenajímaného bývania je doteraz ponechaná na vlastníkoch bytového fondu, predovšetkým v obciach, avšak vláda v tomto smere neformuluje žiadne odporúčenia.

Pomoc príjmovovo slabším domácnostiam v sfére bývania je teda v súčasnosti zabezpečovaná prostredníctvom adresnej sociálnej dávky - príspevku na bývanie. Príspevok na bývanie je poskytovaný od roku 1996.

V Slovenskej republike je v rámci reformy bytovej politiky od začiatku zdôrazňovaná potreba vytvoriť adresnú sociálnu dávku pre nízkopríjmové domácnosti, tzn. príspevok na bývanie. Otázka sociálneho bývania nie je dlhodobá (rovnako ako v Čechách) rozpracovaná. Požiadavka na vytvorenie príspevku na bývanie sa opakovane objavuje vo všetkých koncepciách, tzn. i v súčasnosti platnej koncepcii z roku 1995. Podoba príspevku je do podrobností rozpracovaná, ale potrebný zákon doteraz nebol prijatý. V SR teda doteraz neexistuje efektívna podpora nízkopríjmových domácností, čo predstavuje v konečnom dôsledku veľkú prekážku v potrebnej deregulácii nájomného (tá je, na rozdiel od ČR, od roku 1992 zmrazená). Čo sa týka sociálneho bývania, je tu obdobná situácia ako v ČR; až rok 1996 prináša záujem o vytvorenie sociálneho bývania (tím expertov v rezorte práce a sociálnych vecí je poverený vypracovaním koncepcie sociálneho bývania pre SR).

B: Podpora bytovej výstavby

Vývoj bytovej výstavby a jej podpory v Slovenskej republike a v ČR je podobný. Spoločné federálne začiatky vedú i na Slovensku k ukončovaniu starých investičných foriem bytovej výstavby a ku snahe zaviesť nové, efektívnejšie podporné programy, pomocou ktorých by bolo možné zabezpečiť dostatočný objem

novej bytovej výstavby. Nástroje, ktoré by mali byť pomôckou pri bytovej výstavbe, sú uvádzané vo všetkých koncepcných materiáloch, ale z veľkej časti zostávajú len na papieri; návrhy sú zamerané obdobne ako v ČR, teda týkajú sa nielen novej bytovej výstavby, ale aj zatepľovania, odstraňovania chýb panelovej výstavby a pod., a počítajú so zvýhodnenými úvermi, subvenciami apod. Už v roku 1992 je v SR síce uzákonené stavebné sporenie (v ČR 1993), ale to sa stretáva s rovnakým problémom ako v Česku: disproporcie medzi cenami nehnuteľností a čiastkami, ktoré sa dajú zo stavebného sporenia získať. Systém hypotékového úverovania nie je doteraz realizovaný. Dá sa povedať, že až do roku 1996 je bytová výstavba podporovaná zo strany štátu menej, ako v ČR. V ČR funguje od roku 1995 aj hypotékové úverovanie. Zmenu prináša až rok 1996, kedy je v SR založený Fond rozvoja bývania, do ktorého sú vložené rozpočtové prostriedky určené na podporu výstavby, modernizácií, rekonštrukcií apod. prostredníctvom zvýhodnených úverov, nenávratných pôžičiek, subvencií úrokov na úvery od bánk. Z prostriedkov tohoto fondu môžu byť v rámci jednotlivých programov (bývanie pre mladé rodiny, pre starších ľudí...) podporované ako fyzické, tak i právnické osoby. V súčasnosti je však zrejme, že prostriedky vložené do fondu sú nedostatočné vzhľadom k počtu žiadateľov a ich potrebám.

V rámci porovnávania môžeme konštatovať, že: obe krajiny odstránili systém financovania bytovej výstavby z minulého režimu, a dúfali v nahradenie verejných prostriedkov súkromnými investormi. Podporné opatrenia, ktoré by pritiahli investorov (vrátane domácností), alebo ich aspoň nenahradzovali (regulácia nájomného), však neboli vytvorené včas v dostatočnej miere. Niektoré podporné nástroje, na ktoré vlády v obidvoch krajinách spoliehali (stavebné sporenie v ČR predovšetkým hypotékové úverovanie) sa ukazujú ako nedostatočné, pretože vo svojej štandardnej podobe nedokážu prekryť medzeru medzi príjmami domácností a cenami nehnuteľností, ktorá je o stupeň vyššia ako v západoeurópskych krajinách. Dôsledkom tejto situácie je v obidvoch krajinách dramatický pokles objemu bytovej výstavby, ktorú darí oživiť iba čiastočne. Nedostatočný objem bytovej výstavby vzhľadom k reálnej potrebe bytov vyvoláva kritiku vládneho prístupu a vedie k zvyšujúcemu sa tlaku na vládu, aby s cieľom vydávať väčší objem rozpočtových prostriedkov

do tejto oblasti. Snahy o podnietenie bytovej výstavby sú v obidvoch krajinách dlhodobé spájané s financovaním zo štátneho rozpočtu, a nie s financovaním prostredníctvom kapitálového trhu; prvú zmenu v tomto smere prináša až navrhovaná koncepcia ČR.

C: Privatizácia bytového fondu

Vývoj od roku 1993 je na Slovensku prakticky rovnaký ako v ČR. Vedú sa diskusie o potrebe privatizácie bytového fondu, je snaha predať družstevné byty do vlastníctva družstevníkov (federálny transformačný zákon), sú realizované reštitúcie súkromných nájomných domov, a štátny bytový fond je prevedený do vlastníctva obcí (1991). Zákon o vlastníctve bytov je prijatý v SR skôr, tj. už v roku 1993, ale ten má tiež (rovnako ako jeho český ekvivalent) vážne nedostatky, ktoré bránia jeho využitiu. Konečná, resp. súčasná situácia je v obidvoch štátoch prakticky rovnaká. Prevažuje vlastnícka forma bývania, tvorená predovšetkým mladými rodinnými domami (v SR viac ako 50 % bytového fondu, v ČR cca 42 %); silnú pozíciu majú stavebné bytové družstvá (v obidvoch štátoch okolo 20 %) a všeobecný bytový fond, ktorý je však v ČR (oproti SR) postupne privatizovaný prostredníctvom všeobecných vyhlášok o privatizácii; pozícia súkromného nájomného sektora je veľmi slabá v obidvoch krajinách.

D: Nájomná politika

Rola nájomného bývania na trhu s bytmi nebola v ČR nikdy bližšie špecifikovaná. Nájomný sektor bol, hlavne na začiatku transformácie, skôr na okraji záujmu, a to predovšetkým v porovnaní s vlastníckym sektorom (viď dôraz na privatizáciu bytového fondu). Väčšia pozornosť začala byť venovaná nájomnému bývaniu až neskôr, kedy sa oslabil tlak na privatizáciu a kedy začali byť v nájomnom sektore zreteľnejšie tie problémy, pri ktorých sa pôvodne predpokladalo rýchle a ľahké riešenie. Ide o pretrvávajúcu reguláciu nájomného a komplikované vzťahy medzi nájomníkmi, na ktorých sa (vedľa podpory výstavby nájomného bývania) sústreďuje už niekoľko rokov celá nájomná politika. Tieto problémy celkom zatieňujú úvahy o vhodnom budúcom zložení nájomného bývania (súkromný či verejný nájomný sektor, príp. rozvoj sociálneho bývania), či o jeho funkcii na trhu s bytmi. Tejto záležitosti je ponechaný „voľný priebeh“, pričom hlavná zodpovednosť leží na obciach, ktoré vlastnia najväčší

diel nájomného bývania. V súčasnej dobe sa dá ťažko odhadnúť budúca podoba nájomného bývania v ČR; je ale zrejmé, že podoba významu nájomného bývania sa bude odvíjať predovšetkým od spôsobu deregulácie nájomného a od podpory, ktorú vláda na tento sektor zameria. Na Slovensku sa zdá byť situácia v tomto smere obdobná. Problematika nájomného bývania je obzvlášť na začiatku transformácie zatienená snahou privatizovať veľkú časť bytového fondu a úsilím narovnať deformované ceny bývania, vrátane nájomného. Rola nájomného bývania na trhu s bytmi sa zdá skôr podceňovaná, ak si uvedomíme, že zavŕšenie začatého procesu privatizácie (prevod družstevných bytov do vlastníctva užívateľov a výhodný predaj bytov nájomníkom) by mohlo viesť k takmer úplnej likvidácii nájomného bývania (slovenský trh s bytmi by bol tvorený z 95% vlastníckym bývaním). Na Slovensku tiež platí, že budúca podoba nájomného bývania je teraz iba s ťažkosťami odhadnuteľná, pretože závisí od ďalších procesov (deregulácie nájomného, privatizácie bytového fondu), nad úspešným zakončením ktorých tiež visia otázniky.

Narovnanie cien bývania, vrátane najviac zdôrazňovanej deregulácie nájomného, patrí v ČR od začiatku k hlavným transformačným úlohám bytovej politiky. Pôvodne proklamované najrýchlejšie uvoľňovanie nájomného je ale napokon pribrzdené lebo uprednostnená úprava cien niektorých služieb spojených s bývaním (1992) výrazne zvyšuje celkové výdavky domácností na bývanie, a tým znižuje možnosti deregulácie nájomného. Keď súvisu s dereguláciou nájomného dochádza (po stopercentnom plošnom náraste v roku 1992) tiež v dôsledku absencie sociálneho príspevku pre príjmovovo slabšie domácnosti (do roku 1994).

Zásadnú zmenu prináša posledná vyhláška o nájomnom (1995), ktorá umožňuje každoročné automatické zvyšovanie nájomného podľa 3 koeficientov (rozhodovací koeficient vlády, miera inflácie v minulom roku, veľkosť lokality). Týmto sa zvyšuje možnosť obcí spoluurčovať výšku nájomného (voľba nižšieho či vyššieho koeficientu). Napriek tomuto prístupu zostáva regulované nájomné na veľmi nízkej úrovni, nekryjúce reprodukčné náklady. Preto sa v roku 1996 opäť zvyšuje tlak na urýchlenie deregulácie nájomného, s cieľom dosiahnuť okolo roku 2000 nákladové nájomné, a potom prejsť na trhové nájomné.

Až do konca roku 1992 prebieha vývoj v oboch častiach federácie úplne rovnako, lebo problematika nájomného je riešená na federálnej úrovni. Uvoľnenie cien služieb a plošné zvýšenie nájomného v roku 1992 je však poslednou zmenou

ktorá je v tomto smere na Slovensku realizovaná. Po vzniku samostatného slovenského štátu tu dochádza k zvyšovaniu cien za energiu, vodného a stočného apod., avšak deregulácia nájomného nepokračuje.

Pokiaľ by sme porovnávali iba koncepciu a ďalšie programové dokumenty, venované problematike bývania, mohli by sme povedať, že vývoj v ČR a SR je prakticky rovnaký, a to ako vo vzťahu ku kľúčovým témam bytovej politiky, tak vo vzťahu k nástrojom, ktorými chce vláda do trhu s bytmi intervenovať. Slovensko by však v oblasti tvorby koncepcií malo byť hodnotené ako lepšie, lebo úsilie o vytvorenie programového dokumentu, podľa ktorého sa má rozvíjať bytová politika, je tu o mnoho výraznejšie ako v Čechách.

Situácia je ale odlišná, ak budeme posudzovať to, čo v sfére bývania bolo skutočne realizované. V tomto ohľade je na tom lepšie ČR, ktorá dokázala realizovať viacej opatrení, ktoré vedú k rozvoju trhu s bytmi (deregulácia nájomného, príspevky na bývanie, hypotékové úverovanie...). Vývoj na Slovensku skôr stagnuje, čo je pravdepodobne zapríčinené politickou situáciou, v ktorej je sociálne citlivá otázka bývania jedným z výrazných závaží na miske politického boja.

4.4 ZDRAVOTNÁ POLITIKA⁸

Reformné programy týkajúce sa zdravotnej starostlivosti a prvé kroky pri ich uplatňovaní po roku 1989 v Českej republike a na Slovensku mali veľa spoločných črt, obzvlášť:

- realizovanie povinného zdravotného poistenia (s príspevkami zamestnancov, zamestnávateľov a štátu), podobne ako v iných štátoch strednej a východnej Európy (Marrée a Groenewegen 1997:21),
- rozsiahle zmeny vo formách vlastníctva jednotiek zdravotnej starostlivosti, reprezentovaných prevodom štátneho vlastníctva na vlastníctvo obcí a/lebo privatizáciou štátneho majetku, predovšetkým ambulantnej starostlivosti, kúpeľnej liečby a lekární,⁹
- odstránenie vysoko centralizovaného systému zdravotnej starostlivosti a zväčšenie rozsahu pre slobodné rozhodovanie pre jednotky zdravotnej starostlivosti, vrátane ich finančnej nezávislosti a zodpovednosti,¹⁰
- slobodná voľba lekára a/lebo jednotky zdravotnej starostlivosti,

- zámer zlepšiť sociálne a ekonomické postavenie lekárov a ostatných pracovníkov zdravotnej starostlivosti (zatiaľ nezrealizované).

Už na jeseň roku 1990 boli v oboch krajinách spracované a prijaté prvé komplexné návrhy reformy. Všeobecne boli programy zdravotnej reformy veľmi podobné, ale objavili sa aj niektoré rozdiely, a to v inštitucionálnom rámci, politických postupoch realizácie (alebo ich odsunutí na neskoršie obdobie) a výsledkoch. Tieto odlišné trendy sa zvýraznili pri všeobecných voľbách v júni 1992.

Česká republika	Slovenská republika
Privatizácia ambulantných jednotiek, ako aj nemocníc bola podporovaná od roku 1991.	Privatizácia ambulantných jednotiek bola povolená, privatizácia nemocníc bola odložená.
Už v rokoch 1991 - 1992 bolo založených niekoľko zdravotných poisťovní. V roku 1993 začali vyberať príspevky. Neskôr niektoré z nich skrachovali.	Bol vytvorený len jeden Fond zdravotného poistenia ako súčasť jednotnej Národnej poisťovne; v roku 1993 bol závislý na štátnom rozpočte. V roku 1994 vznikla Všeobecná zdravotná poisťovňa a tiež boli založené aj iné fondy zdravotného poistenia.
Schéma poplatku za službu (bodový sadzobník) bola zvolená ako hlavný spôsob financovania jednotiek zdravotnej starostlivosti z poisťných fondov. Až v roku 1996 začali vážne pripravovať aktivity, ktoré ju mali nahradiť prepracovanejšími schémami. Niektoré z nich boli realizované v roku 1997.	Kombinácia schém financovania, vrátane poplatku za službu, platieb z rozpočtu a paušálu bola zvolená ako spôsob financovania jednotiek zdravotnej starostlivosti.
Ministerstvo zdravotníctva neaplikovalo žiaden efektívny regulačný nástroj na zachovanie uspokojivej zdravotnej starostlivosti na miestnej a regionálnej úrovni.	Ministerstvo zdravotníctva prijalo pomenovanie miestne a regionálne pre špecifické základné a nevyhnutné zdravotnícke služby.
Medziodvetvové programy neboli v oblube vlády, hoci niektoré z nich boli formálne prijaté.	Boli podporované medziodvetvové programy (napríklad národný program zdravotnej propagácie a iné špecifické programy).
Transformácia predchádzajúceho systému hygienických staníc do siete štátnych zdravotných ústavov nebola realizovaná.	Bola realizovaná transformácia predchádzajúceho systému hygienických staníc do siete Štátneho zdravotného ústavu.
Farmaceutické firmy vstúpili na trh len s veľmi miernou reguláciou zo strany vlády.	Vláda regulovala trh s liekmi s cieľom redukovat výdavky, hlavne v rokoch 1993-97.

Po zavedení povinného zdravotného poistenia v roku 1993 štát nebol schopný efektívne regulovať výdavky na zdravotnú starostlivosť.

Po zavedení povinného zdravotného poistenia v roku 1993 si štát zachoval celkom efektívne prostriedky na reguláciu výdavkov zdravotnej starostlivosti, hlavne udrzaním štátnych príspevkov pre ekonomicky neaktívnych jednotlivcov na nízkej úrovni.

Ak máme analyzovať cestu reformy zdravotnej starostlivosti ako politického procesu, môžeme poukázať na dva významné rozdiely:

1. Českým lekárom sa podarilo „vklznúť“ do štruktúr štátnej správy, hlavne Ministerstva zdravotníctva s cieľom ochrániť svoje záujmy. Využili na to korporativistické inštitúcie - Českú komoru lekárov, zubárov a farmaceutov, odborové zväzy (umiernejší - Zväz pracovníkov zdravotníctva a sociálnej práce a radikálnejší - Lekársky odborový klub). Lekári a iní pracovníci rezortu zdravotníctva na Slovensku neboli schopní spojiť vplyvné záujmové skupiny, dokonca ani vtedy, keď založili podobné „korporativistické“ inštitúcie ako ich českí partneri. Rozsah ich zodpovednosti je užší, čo tiež definuje zákon, rovnako však aj ich vlastná schopnosť obhajovať a presadzovať svoje profesionálne záujmy bola menšia v porovnaní s ich kolegami v ČR. Vláda tak zostala dominantnou silou rozhodovacieho procesu.

2. Slovenská vláda bola aktívnejšia v legislatíve o zdravotníctve a v oblasti prípravy programov. V roku 1995 slovenské úrady schválili druhý komplexný dokument reformy zdravotnej starostlivosti. V Českej republike nebol schválený podobný dokument od roku 1990. V Čechách ešte stále platí starý zákon o zdravotnej starostlivosti z roku 1966, hoci bol viackrát novelizovaný. Za posledné roky bolo na Slovensku schválených veľa nových zákonov, vrátane nového zákona o zdravotnej starostlivosti (1994), zákona o ochrane zdravia (1994) a zákona o podmienkach zdravotného ošetrovania (1995). V oboch krajinách je spoločným znakom zdravotnej starostlivosti zreteľný nedostatok občianskej zaangažovanosti pri tvorbe zdravotnej politiky. Jedným z ďalších nedostatkov je absentujúca verejná debata o smere a tempe reformy. Druhý nedostatok pramení zo skutočnosti, že orgány samosprávy (t. j. dozorné rady Fondov zdravotného poistenia a nemocníc) pripomínajú prázdne škrupiny - zlyhali pri vykonávaní riadiacich funkcií.

Systému povinného zdravotného poistenia v oboch krajinách hrozí rozpočtová kríza: vzrastajúci počet nemocníc, ambu-

lantných jednotiek a niektoré zdravotné poisťovne sú zadĺžené v roku 1991 vykonali 1657 operácií srdca a v roku 1995 ich bolo už 4008. Korešpondujúce údaje na Slovensku nemáme k dispozícii.

Česká republika je štedrejšia v oblasti výdavkov na zdravotnú starostlivosť, čo je možné spájať s lepšou ekonomickou situáciou v tejto krajine v prvých rokoch jej samostatnej existencie.

Tabuľka: Zdravotné výdavky vyjadrené v % z hrubého národného produktu

Rok	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	5,3	5,4	7,3	7,8	7,6	7,8
Slovenská republika	6,4	5,7	4,8	4,9	6,1	5,7

Tabuľka: Výdavky na liečivá vyjadrené v % z hrubého národného produktu

Rok	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	1,03	1,45	1,42	1,86	1,95	1,90
Slovenská republika	1,17	1,35	1,71	1,43	1,67	1,72

Tradičné funkčné ukazovatele zdravotnej starostlivosti, t. j. počet obyvateľov na jedného lekára a počet nemocničných lôžok na 10 000 obyvateľov, sa príliš nezmenili počas prvej etapy reformy.

Tabuľka: Počet obyvateľov na jedného lekára

Rok	1991	1992	1993	1994	1995
Česká republika	290,6	293,0	278,8	273,1	268,4
Slovenská republika	272	281	279	290	371

Výška miezd v sektore zdravotnej starostlivosti, hlavne lekárov, je ešte stále nižšia než vo vyspelých krajinách.

Tabuľka: Počet nemocničných lôžok na 10 000 obyvateľov

Rok	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Česká republika	128,9	126,2	122,5	121,0	113,6	110,8
Slovenská republika	117,0	115,9	117,8	110,2	109,4	110,7

V Českej republike sa prudko zvýšil počet operácií vykonávaných použitím špičkovej technológie. V roku 1991 tu uskutočnili 189 transplantácií a v roku 1995 ich počet narástol na 49.

Zdravie obyvateľstva nie je ovplyvnené len zdravotnou starostlivosťou. V obidvoch krajinách sa zvyšuje, ak ho porovnávame s priemernou dĺžkou života. Domnievame sa, že kľúčové faktory, ktoré zohrávajú svoju úlohu pre pozitívny vývoj treba predovšetkým hľadať v životnom štýle. Veľa ľudí nachádza väčší priestor pre sebarealizáciu vďaka politickým a ekonomickým zmenám po roku 1989.

Tabuľka: Priemerná dĺžka života (ČR - Česká republika, SR - Slovenská republika)

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Muži - ČR	67,5	68,2	68,5	69,3	69,5	70,0	70,4
Muži - SR	66,6	66,7	67,6	68,4	68,3	68,4	68,8
Ženy - ČR	76,1	75,7	76,1	76,4	76,6	76,9	77,3
Ženy - SR	75,4	75,4	76,2	76,7	76,5	76,3	76,6

Jedným zo zriedkavých ukazovateľov kvality zdravotnej starostlivosti sú údaje o detskej úmrtnosti.

Tabuľka: Novorodenecká úmrtnosť, ‰

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ČR	7,7	7,0	6,2	5,7	4,7	4,9	3,8
SR	8,4	8,9	8,3	7,5	7,4	7,9	6,9

Spomínané reformy v oblasti zdravotnej starostlivosti majú v obidvoch krajinách podobné ciele a aj prostriedky. Majú ale aj dôležité rozdielne znaky. Jedným z nich je štruktúra politického rozhodovania: absolútnym a kľúčovým vykonávateľom reformy v oblasti zdravotnej starostlivosti na Slovensku je vláda, kým v Čechách sa rozvinula „korporativistickejšia“ štruktúra, hoci uviazla na mŕtvom bode: odborníci majú schopnosť ovplyvniť veľa politických rozhodnutí, ale vláda nie je schopná vypracovať a realizovať celkový koncept reformy. Odborníci tak môžu realizovať svoje záujmy, len pokiaľ ide o okrajové rozhodnutia, ktoré však sotva prispievajú k celkovej účinnosti systému. Český variant transformácie zdravotnej starostlivosti je nepochybne liberálnejší, s absenciou výkonného riadenia vládou; systém nemá efektívne nástroje na obmedzenie výdavkov, zlyhal pri zhromaž-

dení potrebných údajov o skutočnom fungovaní systému zdravotnej starostlivosti; v dôsledku toho pozorujeme narastajúcu zadlženosť početných jednotiek zdravotnej starostlivosti a fondov zdravotného poistenia, absenciu prídellovosti a nespokojnosť odborníkov v zdravotníctve. Na druhej strane sa zdá, že český systém je štedrejší v oblasti financií a poskytuje priestor pre inovácie, kým systém zdravotnej starostlivosti na Slovensku je menej pružný. Slovenský prístup je silnejší a rýchlejší v miestach, kde štát musí zohrávať svoju úlohu: pri uplatňovaní legislatívnych zmien, pri transformácii verejných zdravotníckych zariadení, pri rozvíjaní siete zariadení zdravotnej starostlivosti na regionálnej a okresnej úrovni, pri prevencii nadmerných výdavkov, pri iniciovaní rôznych medziodvetvových programov a aktív. Český systém je pravdepodobne rýchlejší v privatizácii.¹¹

5. Záver: dve politiky z jednej?

Päť rokov po rozdelení spoločného štátu je možné identifikovať základ nových trendov, spoločné znaky a tiež aj odlišnosti tvorby sociálnej politiky v Českej republike a Slovenskej republike. Zistenia, ktoré sme zahrnuli do tejto práce, samozrejme, považujeme za predbežné závery, ktoré by sa mali stať predmetom ďalšieho preskúmania.

Všetky analyzované sociálne politiky začínajú charakterizovaním pôvodného konceptu konkrétnej reformy, spoločného pre oba štáty. Potom konfrontujeme tento koncept s vývojom reálnej politiky v oboch krajinách po rozdelení Československa, pričom venujeme pozornosť hlavným spoločným znakom a/lebo odlišnostiam.

Deklarovaným cieľom štátnej politiky zamestnanosti bolo zachovať úplnú a efektívnu zamestnanosť - a poskytovať služby, ktoré umožnia naplniť tieto ciele zapojením siete regionálnych úradov práce v podobe aktívnej a pasívnej politiky zamestnanosti. Najmä na Slovensku sa tento cieľ nedosiahol - na rozdiel od Českej republiky je Slovensko krajina s chronicky vysokou mierou nezamestnanosti. Tento stav upozorňuje na dôležitosť úloh zameraných na prevenciu nezamestnanosti a zvýšenie flexibility na trhu práce. Keďže v Českej republike sa na inštitúcie politiky trhu práce vyvíjal oveľa menší tlak než na Slovensku, inštitúcio-

nálny systém riadený štátom, vytvorený už v roku 1990, zostal viac menej nezmenený. Na Slovensku bol zriadený špeciálny Fond zamestnanosti a väčšia pozornosť bola venovaná opatreniam aktívnej politiky zamestnanosti, inštitucionálnej pluralizácii politiky zamestnanosti na základe korporativistických opatrení. Výsledkom tohto procesu bolo v roku 1996 založenie verejného samosprávneho orgánu - Národného úradu práce.

Cieľom reformy sociálneho poistenia bolo vytvoriť nezávislú verejnú inštitúciu založenú na princípe povinného zdravotného a sociálneho poistenia, ktorá by spravovala nemocenské a dôchodkové dávky a dávky v nezamestnanosti. V Českej republike bol tento koncept realizovaný formálne: bolo založené povinné nemocenské a sociálne poistenie, ale spravovanie týchto dávok zostalo v kompetencii štátu a bolo financované cez štátny rozpočet. Prijalo sa rozhodnutie o zvýšení dôchodkového veku postupne do roku 2007.

Na Slovensku vznikla Všeobecná zdravotná poisťovňa a Sociálna poisťovňa ako verejnoprávne inštitúcie zodpovedné za spravovanie a financovanie starobného dôchodku a nemocenských dávok. Dôchodkový vek sa nezmenil. V oboch krajinách boli založené aj poisťovne poskytujúce doplnkové dôchodkové poistenie: rozdiel spočíva v tom, že v Českej republike toto poistenie funguje exkluzívne ako zmluva medzi jednotlivcom a poisťovňou, kým na Slovensku sa uprednostnil korporativistický princíp umožňujúci účasť zamestnávateľa.

V rámci systému štátnej sociálnej podpory zostal štát exkluzívnym vykonávateľom tejto politiky. Koncept reformy obsahoval presun z univerzálneho poskytovania väčšiny dávok na adresné. V Českej republike bol korešpondujúci zákon prijatý v roku 1995. Najdôležitejší druh dávok, t.j. detské prídavky, v ňom boli definované ako adresné dávky. Znamená to vlastne prechod od formálneho systému podpory rodiny k novému systému štátnej sociálnej podpory, keď veľa ľudí stojí pred zložitou a nepredvídateľnou životnou situáciou. Naopak na Slovensku dvojaké ustanovenie politiky štátnej sociálnej podpory, existujúce od roku 1990 až po súčasnosť, znamená zachovanie aj systému rodinnej politiky, aj systému sociálnej starostlivosti. Primeraná legislatíva ešte stále chýba.

Koncept sociálnej pomoci obsahoval cieľ pluralizovať financovanie a tiež aj poskytovanie služieb, s dôrazom kladeným na obce. V skutočnosti nedošlo k podstatnej zmene, ktorá by zna-

menala rozlúčenie sa s minulým, štátom riadeným, neúčinným a byrokratickým systémom inštitucionálne poskytovaných služieb v ktorejkoľvek z obidvoch krajín. Ale mimovládne organizácie predsa len dostali určitý priestor pre svoje aktivity a iniciatívy v tejto oblasti.

Jedinou oblasťou, v ktorej obe vlády realizovali väčšiu časť svojho pôvodného zámeru odsunúť (alebo prinajmenej podstatne zmenšiť) svoju zodpovednosť za sociálne otázky, je bytová politika. Do konceptu bytovej politiky bola skutočne zahrnutá minimalizácia úlohy štátu, presun kompetencie z centrálnej na miestnu úroveň, presun zodpovednosti za bytovú situáciu občanov a maximálne využitie súkromného sektoru na úkor verejného sektoru. Novozavedené nástroje ako dlhodobé úvery, programy stavebného sporenia boli vytvorené na stimuláciu individuálnej snahy občana v jeho snahe zaobstarat si primerané bývanie. Výsledkom bolo, že sa priepasť medzi dopytom a ponukou na trhu s bytmi zväčšila a všeobecná dostupnosť bývania sa zmenšila.

Koncept reformy zdravotnej starostlivosti vychádzal z princípu povinného zdravotného poistenia, pluralitného poskytovania a financovania zdravotnej starostlivosti (hlavne prostredníctvom privatizácie), čo predstavovalo zrušenie predchádzajúceho, vysoko centralizovaného systému zdravotnej starostlivosti riadenej štátom. Zrod nového systému bol plný komplikácií: hlavne bol postavený pred rastúce finančné napätie a nespokojnosť odborníkov v zdravotníctve so svojim postavením a mzdou. Česká republika bola naklonená trhovo-konformnému prístupu, hlavne privatizácii. Privatizácia na Slovensku prebiehala pomalšie. Na rozdiel od Slovenska, lekári v Čechách boli schopní využiť novozaložené korporatistické inštitúcie (napr. Komory lekárov, stomatológov a farmaceutov) k „zmocneniu sa“ vládnej politiky a k tlaku na presadenie svojich záujmov predovšetkým v ekonomickej oblasti. Slovenský prístup sa viac spoliehal na regulatívne funkcie štátu, napríklad čo sa týka miestne a regionálne špecifických pomenovaní základných nevyhnutných zdravotníckych služieb, medziodvetvových programov, regulácie trhu s liečivami a reformy verejného zdravotníctva.

Jedným z našich zámerov bolo identifikovať, a ak je to možné, tak aj porovnať najvýznamnejšie faktory ovplyvňujúce sociálnu politiku v obidvoch krajinách.

Ekonomické prostredie je jeden z dôležitých determinantov sociálnej politiky. Obe krajiny sa usilovne snažili realizovať súčasne svoju ekonomickú aj sociálnu politiku. Výsledkom bolo, že sa ocitli v situácii, pre ktorú bola charakteristická potreba pristúpiť k riešeniu rozsiahlych starších, a tiež aj novších sociálnych problémov vyvolaných ekonomickou reformou a nedostatkom finančných zdrojov. Znamená to obmedzenie priestoru a disponibility finančných zdrojov pre preventívne aspekty tvorby sociálnej politiky. V skutočnosti práve preto sociálna politika veľakrát pripomína kus po kúsku pozliepané činnosti.

Myslíme si, že aspoň v prípade našich dvoch krajín patrí politické prostredie ku kritickým faktorom stvárnajúcim sociálnu politiku. Mal by sa zdôrazniť rozdiel medzi politickou a ideologickou rétorikou a reálnou sociálnou politikou. Pôvodný federálny *Scenár sociálnej reformy* bol pod vplyvom sociáldemokratických a sociálno-liberálnych ideológií. Česká vláda so svojím neoliberalným a konzervatívnym určením stála pred problémom, ako nájsť cestu z tejto pasce. Riešením sa stalo naplnenie inštitucionálnych škrupín vytvorených v období spoločného štátu odlišným obsahom. Výsledkom bolo, že mnohé inštitúcie sociálnej politiky sú teoreticky pluralistické a korporatistické, ale prakticky si štát zachoval mnohé zo svojich bývalých právomocí (jedinou výnimkou je reforma systému českej zdravotnej starostlivosti). V niekoľkých prípadoch boli realizované cielené, adresné dávky. Česká vláda opomenula koncepčnú prácu a praktickú orientáciu smerom k dlhodobým cieľom, hlavne prevenciu. Slovenská vláda, ktorej ideológia bola zmesou socialistického (populistického) a sociálno-trhového zamerania, realizovala transformáciu existujúceho, štátom riadeného systému sociálneho zabezpečenia, na samosprávny pluralistický systém sociálneho zabezpečenia. Po prvé, tento proces nebol lineárny, čoho dôvodom bola politická nestabilita. Po druhé, politická nestabilita vznikla z existujúcich ekonomických a sociálnych problémov a neštandardnej politickej scény. Po tretie, dôsledkom boli len polovičaté riešenia, časté zmeny konceptov a legislatívy a dôraz kladený na riešenia ad hoc namiesto prevencie. Celkom paradoxné odmietnutie federálneho konceptu sociálnej reformy skomplikovalo následnosť inštitucionálnych zmien v oblasti sociálnej politiky a prispelo k rozšíreniu sociálnych problémov, čo napokon prinútilo slovenskú vládu si to uvedomiť.

Slovenská vláda bola ochotnejšia odovzdať časť svojej zodpovednosti za riešenie naliehavých sociálnych problémov (hlavne v oblasti politiky zamestnanosti, sociálneho poistenia) verejným samosprávam a miestnym vládnym orgánom. Česká vláda si ponechala väčšinu svojej zodpovednosti v týchto sektoroch, pretože to umožnilo štátu prerozdeľovať vybrané prostriedky na iné účely.

Dejiny sú pravdepodobne dôležitejšie, než si to mnoho ľudí dokáže v súčasnosti uvedomiť. Implicitne alebo explicitne vždy porovnávame našu priamu alebo nepriamu skúsenosť so súčasnou situáciou. Predvojnové obdobie je pre väčšinu Slovákov symbolom výrazných sociálnych rozdielov a takých fenoménov ako nezamestnanosť, chudoba a diskriminácia. Povojnové obdobie, pre porovnanie, sa spája s riešením týchto predvojnových životných podmienok. Uvedené zjednodušenie do istej miery vysvetľuje, prečo u Slovákov prevláda nostalgia za bývalým komunistickým režimom, ktorá je spájaná s nespokojnosťou so zmenami súčasného systému. Pre väčšinu Čechov medzivojnové obdobie znamená obdobie národnej liberalizácie, politickej slobody a relatívne prosperujúcej ekonomiky. Komunistická éra bola podľa nich obdobím zhoršenia mnohých dôležitých životných podmienok a hodnôt jednotlivca aj spoločenského života. Táto tzv. socio-kultúrna definícia súčasnej situácie predstavuje v tomto zmysle hlavnú výzvu pre Čechov a hlavnú bariéru pre Slovákov pri uplatňovaní nového modelu sociálnej politiky.

Poznámky

- ¹ Toto bolo jednou z príčin, prečo všeobecné voľby, ktoré uskutočnili v roku 1992, viedli k rozpadu Československa. Väčšina Čechov sa rozhodla pre pravicové liberálne strany, zatiaľ čo väčšina Slovákov uprednostnila centristické, ľavicové a nacionalistické strany.
- ² Mnohé z týchto plánov malo svoje korene vo veľkom množstve analytickej a koncepcnej práce, ktorá sa diala v „šedej zóne“ vedy a výskumu pred pádom komunistického režimu.
- ³ Výskum bol realizovaný ako súčasť širšieho výskumu Sociologického inštitútu v Prahe pod názvom *Aktéri a stratégia sociálnej transformácie a modernizácie*. Pozri Tuček (1995).
- ⁴ Pozri Homola - Kotrusová (1997).
- ⁵ Na začiatku boli príspevky určené vo výške 1 % zo mzdy zaplatené zamestnancom, 3 % zaplatené zamestnávateľom a 4 % samostatne zárobkovo činnou

- osobou v obidvoch krajinách. Na Slovensku sa toto nezmenilo, kým príspevky v Českej republike sa znížili na 0,75 %, 2,25 % a 3 % (1994 a 1995) a zvýšili na 0,8 %, 2,4 % a 3,2 % (od roku 1996).
- ⁶ Pre rok 1997, budú príspevky činiť cca 20 miliárd Kč a výdavky plánované pre politiku zamestnanosti len 3 miliardy Kč.
- ⁷ Od začiatku roku 1996 sa základ v Českej republike zmenil: minimálna mzda bola nahradená životným minimom. Od začiatku roku 1997 sa násobný koeficient na Slovensku zvýšil na 1,8.
- ⁸ Pozri Háva a kol. (1997).
- ⁹ Privatizácia nemocníc sa ukázala ako veľmi náročná a dlhotrvajúca úloha. Dokonca v Českej republike, kde privatizácia dostala od vlády plnú podporu, len 6,7 % všetkých nemocničných lôžok patrilo v roku 1995 súkromnému sektoru.
- ¹⁰ Na konci roka 1989 existovalo v ČR len 116 legálne autonómnych jednotiek zdravotnej starostlivosti, väčšinou krajských a okresných ústavov národnej zdravotníctva. Na konci roka 1991, existovalo 430 takýchto autonómnych jednotiek, na konci roka 1992 3965 jednotiek, a k 1. júnu 1993 6449 jednotiek.
- ¹¹ Po všeobecných voľbách v roku 1996, sa stal český vládny program vyváženejší; bolo celkom jasné, že trh nemohol poriadne regulovať poskytovanie zdravotnej starostlivosti bez paralelnej vládnej kontroly a stimulov.

Literatúra

A. Odborné štúdie vypracované v rámci výskumného projektu *Komparatívna analýza českej a slovenskej sociálnej politiky od roku 1989 v špecifických oblastiach*

4.1 Politika zamestnanosti

- HOMOLA, A.: *Analýza politiky trhu práce - Slovensko 1990 - 1996*. Nadácia S.P.A.C.E., Bratislava 1997.
- KOTRUSOVÁ, M.: *Politika trhu práce v Českej republike od roku 1989*. Inštitút sociologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Karlova univerzita, Praha 1997.
- KOTRUSOVÁ, M. - HOMOLA, A.: *Politika trhu práce v Českej republike a Slovenskej republike od roku 1989*. Praha - Bratislava 1997.

4.2 Politika sociálneho zabezpečenia

4.2.1 Systém sociálneho poistenia

- KVAPILOVÁ, E.: *Reforma sociálneho zabezpečenia: Tvorba dôchodkového a nemocenského poistenia*. Bratislava 1997.
- KVAPILOVÁ, E.: *Porovnávacia analýza systémov českého a slovenského sociálneho zabezpečenia*. Bratislava 1997.
- REMR, J.: *Politika sociálneho zabezpečenia v ČR - národná štúdia*. Inštitút sociologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Karlova univerzita, Praha 1997.
- REMR, J.: *Politika sociálneho zabezpečenia v ČR a SR - komparatívna štúdia*. Praha 1997.

4.2.2 Systém štátnej sociálnej podpory

- MÁCHA, M.: *Štátna sociálna podpora v ČR*. Inštitút sociologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Karlova univerzita, Praha 1997.
- MÁCHA, M.: *Porovnanie vývoja štátnej sociálnej podpory v ČR a SR*. Inštitút sociologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Karlova univerzita, Praha 1997.
- WOLEKOVÁ, H.: *Štátna sociálna podpora v SR*. Nadácia S.P.A.C.E, Bratislava 1997.

4.2.3 Systém sociálnej pomoci

- MIKOVÁ, M.: *Systém sociálnej pomoci v ČR*. Inštitút sociologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Karlova univerzita, Praha 1997.
- VAŠEČKA, I.: *Systém sociálnej pomoci v SR*. Nadácia S.P.A.C.E, Bratislava 1997.
- MIKOVÁ, M. - VAŠEČKA, I.: *Komparatívna analýza systému sociálnej pomoci v ČR a SR od roku 1989*. Praha - Bratislava 1997.

4.3 Bytová politika

- HAVELKOVÁ, E.: *Bytová politika v SR od roku 1989*. Nadácia S.P.A.C.E., Bratislava 1997.
- HAVELKOVÁ, E.: *Komparatívna analýza bytovej politiky v SR a ČR od roku 1989*. Bratislava 1989.
- VALENTOVÁ, B.: *Bytová politika v ČR v rokoch 1990 - 1996*. Inštitút sociologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Karlova univerzita, Praha 1997.
- VALENTOVÁ, B.: *Porovnanie bytovej politiky v ČR a SR*. Inštitút sociologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Karlova univerzita, Praha 1997.
- VALENTOVÁ, B. - HAVELKOVÁ, E.: *Komparatívna analýza vo sfére bytovej politiky v SR a ČR od roku 1989*. Praha - Bratislava 1997.

4.4 Zdravotná politika

- HÁVA, P. - KRUŽÍK, L.: *Zdravotná politika v ČR od roku 1989*. Inštitút sociologických štúdií, Fakulta sociálnych vied, Karlova univerzita, Praha 1997.
- NEMEC, J. - MIKUNDOVÁ, M.: *Zdravotná politika v SR*. Nadácia S.P.A.C.E., Bratislava 1997.
- HÁVA, P. - KRUŽÍK, L. - NEMEC, J. - MIKUNDOVÁ, M.: *Komparatívna analýza českej a slovenskej zdravotnej politiky od roku 1989*. Praha - Bratislava 1997.

B. Iné referencie

- BALCEROWICZ, L.: *Social Security through Economic Growth*. In: Social Costs of Economic Transformation in Central Europe, Vol 7., JAI Press Inc., 1996.
- BÁRTOVÁ, I.: *Európsky hodnotový systém - štúdia ČSFR 1991*. Prvý pohľad na úda-je. Fakulta sociálnych vied, Praha 1992. (nepublikovaná štúdia)
- BŮTORA, M. - HUNČÍK, P. (ed.): *Slovensko 1995*. Bratislava 1996.
- COOTE, A.: *The Welfare of Citizens*. Londýn 1992.
- DEACON, B. - SZALAI, J.: *Social Policy in the New Eastern Europe*. Avebury 1990.
- FERGE, Z. - SIK, E. - RÓBERT, P. - ALBERT, F.: *Social Costs of Transition*. IWM, Viedeň 1994.
- FERGE, Z.: *Freedom and Security*. In: Social Costs of Economic Transformation, Vol 7., JAI Press Inc., 1996.

- GIDDENS, A. - TURNER, J.: *Social Theory Today*. Polity Press, Great Britain 1987.
- GÖTTING, U.: *Destruction, Adjustment and Innovation: Social Policy Transformation in East Central Europe*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/94. Centre for Social Policy Research, University of Bremen, Bremen 1994.
- HEIDENHEIMER, A. J. - HECLO, H. - ADAMS, C. T.: *Comparative Public Policy*. St. Martin's Press, New York 1990.
- HOMOLA A.: *Politika trhu práce a dlhodobá nezamestnanosť*. In: Sociológia, 27, 1995 č. 1-2.
- Housing Systems in Europe I, II*. Delf University Press, 1992.
- Slovakia Capital and Market Report*. ING BANK Eastern European Research: November 1996, Bratislava.
- MANSFELDOVÁ, Z.: *Tripartitism in the Czech Republic*. Práca vypracovaná pre konferenciu za okrúhlym stolom: Tripartitism in Central and Eastern Europe. Budapest 1994.
- MARRÉE, J. - GROENEWEGEN, P. P.: *Back to Bismarck: Eastern European Health Care Systems in Transition*. Aldershot, Avebury 1997.
- ORENSTEIN, M.: *The Czech Tripartite Council and its Contribution to Social Peace. Social Reform in East-Central Europe: New Trends in Transmission*. Ringen, S. - Wallace, C. (ed.) Prague Papers on Social Responses to Transformation, Vol. III, Trevor Top, Praha 1995, s. 221 - 254.
- OVERBYE, E.: *Convergence in Policy Outcomes: Social Security Systems in Perspective*. Jnl Publ. Pol., 14, 1994, s. 147 - 174.
- POTŮČEK, M.: *Markets, States, and Social Citizenship in Central and Eastern Europe*. In: Klausen, J. - Tilly, L.: European Integration in Social and Historical Perspective, 1850 to Present. Boulder, Rowman & Littlefield, 1997a., s. 171-185.
- POTŮČEK, M.: *Reflection on Emerging Social Policies in Central and Eastern Europe*. In: Problems and Features of Small Countries. Prognostický ústav Slovenskej akadémie vied, Bratislava 1994, s. 72 - 80.
- POTŮČEK, M.: *Current Social Developments in the Czech and Slovak Republics*. Journal of European Social Policy, 3, 1993, No. 3, s. 209 - 226.
- POTŮČEK, M.: *Formation of Social Policies in Visegrad Countries*. In: Alestano, M. - Kosonen, P. (ed.): Welfare Systems and European Integration. Tampeeren Yliopisto, Tampere 1996, s. 87 - 104.
- POTŮČEK, M.: *Teorie a praxe české sociální politiky*. Politologická revue, 1997b, č. 1.
- POTŮČEK, M., - PURKRÁBEK, M. - HÁVA, P. (ed.): *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. Vol. I. Institut sociologických studií FSV UK, řada Veřejná a sociální politika č. 2, Praha 1995.
- POTŮČEK, M. - PURKRÁBEK, M. - HÁVA, P. (ed.): *Analýza událostí veřejné politiky v České republice*. Vol. II. Institut sociologických studií FSV UK, řada Veřejná a sociální politika č. 3, Praha 1996.
- POTŮČEK, M. - RADÍČOVÁ, I.: *Splitting the Welfare State: The Czech and Slovak Cases*. Social Research, 1997, Volume 64, No. 4, pp. 1549-1587.
- RADÍČOVÁ, I.: *Sumár rizikových faktorov sociálnej politiky*. Sociológia, 28, 1996, č. 6.
- RADÍČOVÁ, I. - WOLEKOVÁ, H.: *Social Costs of Economic Transformation in Central Europe*. In: Slovak Sociological Review - Sociológia, 27, 1995, č. 7 - 8.
- RADÍČOVÁ, I.: *Conceptualisation of Poverty in Slovakia Discussions on Methodological*

- Issues and Measurement*. In: The Social History of Poverty in Central Europe. MWA Publication Series, pracovná verzia, Budapešť 1995, spoluautor: V. Féglová, Z. Kusá, K. Šimunková, AKAPRINT.
- RADIČOVÁ, I.: *Ekonomická a sociálna politika*. In: Aktuálne problémy Slovenska po rozpade ČSFR. C. S. A., Bratislava marec 1993.
- RADIČOVÁ, I.: *Vlády prichádzajú a odchádzajú, problémy zostávajú*. In: Pre ľudí a o ľuďoch, Bratislava 1995.
- RADIČOVÁ, I.: *Privatisation: the case of Slovakia*. In: History of European Ideas. Pergamon Press, Vol. 17, No. 6, November 1993.
- RADIČOVÁ, I.: *Sociálne náklady ekonomickej transformácie*. In: Sociológia 1 - 2, 1995.
- RADIČOVÁ, I.: *Sociálno-ekonomická situácia Slovenskej republiky očami verejnosti*. In: Politologický zborník, Problémy sociálneho štátu - soubor přednášek letního semestru 1994, Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovi univerzity v Brně, Svazek V., 1994.
- RADIČOVÁ, I.: *Statism, Egalitarianism and Transition: The case of Slovakia*. In: International Review of Comparative Public Policy, Jai Press inc., Greenwich, Connecticut - London, England, IRCPP, vol. 7, 1996.
- RADIČOVÁ, I.: *The Velvet Divorce*. In: Uncaptive Minds, 1993, Vol. 6, č. 1 (22).
- RINGEN, S. - WALLACE, C. (ed.): *Social Reform in the Czech Republic*. Prague Papers in Social Transition. Volume II. Central European University Press, Praha 1994b.
- RINGEN, S. - WALLACE, C. (ed.): *Societies in Transition: East-Central Europe Today*. Volume II. Prague Papers on in Social Responses to Transformation. Aldershot, Avebury 1994a.
- Sociálna politika na Slovensku*. Bratislava, SPACE 1998.
- RYS, V.: *Social Security Reform in Central Europe. Issues and Strategies*. Journal of European Social Policy, 1993, 3, 163 - 175.
- TUČEK, M.: *Transformace a modernizace v České a Slovenské republice*. Data & fakta. Sociologický ústav, č. 8, Praha 1995.
- VEČERNÍK, J.: *Markets and People*. Aldershot, Avebury 1996.

Apendix: Metodológia srovnávacej analýzy

Z dôvodu dvojitej komparácie: 1. porovnanie jednotlivých sfér sociálnej politiky, 2. porovnanie týchto sfér v rôznych krajinách, sme vypracovali spoločný metodologický postup spracovania problematiky.

Nie všetky štúdie naplnili metodologickú schému v rovnakej miere. Rozdielnosti vyplynuli z rôzneho stavu vývoja v jednotlivých oblastiach, z rozdielnej úrovne a dostupnosti potrebných východiskových dát a informácií. Autori sa však snažili o maximálne priblíženie sa k nižšie uvedenému scenáru.

I. VŠEOBECNÝ RÁMEC

1. Hypotézy:

- v sociálnej politike v SR sú prevažujúce prvky korporativizmu často návratmi k riešeniam známym z presocialistického obdobia
- občan má veľmi obmedzený vplyv na podobu poskytovaných služieb, bez výrazných šancí tieto služby ovplyvniť. Dôvodmi tohto stavu je nedostatočne vytvorený inštitucionálny a legislatívny rámec na jednej strane a nedostatočný záujem samotného občana na strane druhej. Kombinácia týchto dôvodov vytvára synergický efekt, prejavujúci sa predovšetkým slabým tlakom na zmeny v inštitucionálnom a legislatívnom rámci. Nezáujem občana je často dôsledkom "zlej" skúsenosti, kedy jeho anagažovanosť nemala žiadnu rezonanciu.

2. Historický kontext:

Cieľom bolo zahrnúť historický kontext v zmysle dedičstva, identifikovať, čo bolo na prahu zmien v roku 1989:

- čo sa zachovalo s obdobia pred roka 1948 (moment historicity)
- čo sa nezmenilo vôbec (moment kontinuity)
- čo bolo len čiastočne zmenené (moment modifikovanej kontinuity)
- čo bolo úplne odmietnuté (moment diskontinuity)
- čo bolo vytvorené ako úplne nové a v čom (moment zmeny).

3. Spôsob analýzy:

Základným momentom pri posudzovaní cieľov sociálnej politiky je porovnanie transformačných zámerov sformulovaných na začiatku reformy (analýza relevantných oficiálnych dokumentov, pokiaľ existujú) so súčasným stavom. (Čo sa podarilo a čo nie, v čom boli a či vôbec, zábery modifikované na základe reálneho vývoja.)

Pre naplnenie tejto úlohy je potrebné:

1. chápať sociálnu politiku nielen ako súbor technológií, ale ako cyklický proces: - **koncepcie** - **reálne politiky** - **efekty** -

Uchopiť túto cyklickosť je možné použitím dvojsmernej analýzy:

A) Konceptie - mechanizmy - kanály - delenie zodpovednosti - aktéri a ich inštitucionálne postavenie - spôsob realizácie

B) Tvrdé dáta (efekty) - popis a analýza problému prostredníctvom premenných za jednotlivé subsystemy - reálne politiky - korešpondencia s koncepciami (spätná väzba).

A	B
konceptie	korešpondencia s koncepciami
mechanizmy, kanály, delenie zodpovednosti	reálne politiky
aktéri a ich inštitucionálne postavenie	analýza premenných za subsystemy
spôsob realizácie, výstupy	tvrdé dáta (efekty)

2. Časovať analýzu do dvoch etáp

1990- 1992:

Rovnaká koncepcia pre ČR a SR

Porovnanie podobností a rozdielov

V reálnych politikách a efektoch

1993-1996:

rozdielne koncepcie?

rozdielne reálne politiky?

rozdielne efekty?

V prípade SR sme postupovali v dvoch krokoch: najprv časovanie podľa striedania ó vlád, potom reetapizácia.

Hlavný uhol pohľadu a zároveň štruktúra záverečnej práce je členenie problému z hľadiska:

konceptií a cieľov,
reálnych politik,
efektov.

Ad Koncepcie a ciele

Referenčným rámcom pre posúdenie koncepcií sociálnych politik je ekonomický, politický a kultúrny kontext, ktorý je obsiahnutý v úvodnej štúdii. Táto obsahuje aj všeobecný koncept sociálnej politiky vo vzťahu k iným politikám, zhrnutie najdôležitejších poznatkov a identifikáciu problémových a rizikových faktorov sociálnej politiky.

Sféru cieľov (noriem) možno chápať ako všetko to, čo určuje, kam sa bude sociálna politika uberať, aké zásady sa budú rešpektovať, aké nástroje a mechanizmy sa budú pritom používať (rozhodovanie). Na makroúrovni sú tieto ciele formulované v ústave, príslušných zákonoch, programových vyhláseniach vlády, v koncepciách prijatých na úrovni vlády a parlamentu.

Kritériami analýzy cieľov sú potom otázky:

- Sú ciele (v podobe segmentov uspokojovania potrieb) vyjadrené explicitne, implicitne, alebo absentujú?
- Ciele majú charakter, ktorý je vlastný strategickému alebo operatívne riadeniu?
- Ciele sú - nie sú v súlade s európskym štandardom, zvyklosťou, chartou, konvenciou a pod.?
- Príslušné normatívne materiály majú podobu cieľov, alebo aj koncepcií, programov, alebo aj súvisiacich systémov a režimov práce (a v ich rámci definovaných nástrojov, mechanizmov, zásad)?
- Príslušné normatívne materiály sú podriadené cieľom, koncepciám, programom, systémom, režimom, ktoré sú zakotvené mimo politiku sociálneho zabezpečenia, alebo vychádzajú z potrieb a hodnôt jednotlivých sfér sociálnej politiky (bytovej, zdravotnej, zabezpečenia a pod.) ako autonómnych systémov?
- Ako je z hľadiska cieľov definovaná etapa prípravná, transformačná a posttransformačná?
- Existencia/neexistencia rozpracovania kontrolných mechanizmov plnenia cieľov,
- Existencia/neexistencia rozpracovania mechanizmov informovanosti verejnosti o opatreniach sociálnej politiky.

Ad Reálne politiky

Sféru reálnej politiky možno chápať ako akty riadenia (vládne nariadenia, vyhlášky, rezortné nariadenia a vyhlášky, tj. materiály, ktoré spúšťajú procesy v sociálnej politike) vydané štátnou správou a samosprávou (prikazovanie), ako materiálnu, organizačnú a personálnu infraštruktúru realizácie rozhodnutí (organizovanie) a ako postoje občanov k príslušnej politike a snahy o ich formovanie (motivovanie). Ide vlastne o operatívne opatrenia a všetko to, čo vytvára kontext, v ktorom sa príslušná politika realizuje.

Kritériami potom sú:

- podiel operatívneho vs. strategického riadenia (operatívne opatrenia „hasia požiar“, alebo sú zakotvené v normatívnych materiáloch, a sú tak súčasťou koncepcného riadenia),
- proporcie verejných a súkromných výdavkov na danú politiku v ďalšom členení,
- zmeny v inštitucionálnej štruktúre, vrátane dynamiky zmien v proporciách verejného, súkromného ziskového a súkromného neziskového subsektoru daného sektoru,

- infraštruktúra rozhodovania o problematike sociálnej politiky (Špecifická závažnosť politického vplyvu rôznych politických aktérov daného systému, najmä však politická moc profesných skupín. Povaha verejnej diskusie o špecifických reformách v danom sektore.),
- názory a postoje ľudí k reforme príslušnej časti sociálnej politiky, miera informovanosti verejnosti o makroriešeníach na mikroúrovni,
- identifikácia priestoru vytvoreného na ovplyvňovanie politik občanmi a spôsob využívania tohoto priestoru (kampane, nátlakové akcie),
- existencia a sila neformálnych sociálnych sietí, príp. neformálnych nátlakových akcií ovplyvňovania politiky.

Reálne politiky sme analyzovali v troch oblastiach:

1. Legislatíva, a ako už bolo uvedené vyššie, sústredenie sa na komparáciu stratégií v legislatíve (tj. či sú zákony pripravované a prijímané v jednom balíku, systémovo, alebo len ako ad-hoc dopĺňanie existujúcich zákonov (nadväznosť na historické dedičstvo).
2. Inštitúcie a zmena štruktúry subjektov (problémom bola neexistencia informácií o úlohe súkromných subjektov tak ziskových, ako neziskových).
3. Vzťah poskytovateľa a klienta a participácia občanov.

Skutočnými aktérmi sociálnej politiky sú najmä štátna správa (ministerstvá, okresné úrady), samospráva, občania a ich združenia (napr. Združenie na ochranu nájomníkov) a profesionálne asociácie (napr. Lekárska a Stomatologická komora či Lekársky odborový klub). Pochopiteľne, že sa rôzni aktéri vyjadrujú k zámerom, návrhom zákonov, k jednotlivým opatreniam, atď., ale nakoniec je nariadenie či pokyn štátnej správy či samosprávy tým, čo uvádza do chodu mechanizmy sociálnej politiky.

Ad Efekty

Sféra efektov je dopad na verejnosť (alebo i na iné sféry sociálneho života), reakcie verejnosti na realizované sociálne politiky (sociálne kontrolovanie) a reakcie štátnej správy a samosprávy na výsledky realizovaných opatrení (organizačné kontrolovanie).

Z tohto pohľadu sú kritériami efektov:

- Možno v sledovanom období nájsť udalosti, ktoré svedčia o nespokojnosti občanov s prijatými či realizovanými riešeniami? Ako bola táto nespokojnosť vyjadrená? S akým efektom? Aké združenia či inštitúcie sa ich ujali?

- Zodpovedajú efekty pôvodným cieľom?
- Identifikácia chýbajúcich a existujúcich kanálov vzťahu poskytovateľ - klient
- Aké sociálne riziká, ako a u koho vykryva príslušná oblasť sociálnej politiky?
- Je príslušná oblasť sociálnej politiky kontraverzná, konflikto- tvorná?

Pre zachytenie efektov vyvstávajú 2 problémy:

1. Dostupnosť údajov a identifikácia cieľových skupín cez diferenciáciu príjmov a sociálnu štruktúru (neboli k dispozícii údaje z nového censusu). Pritom našim cieľom bolo analyzovať efekty nie hodnotiaco ale popisne.
2. Efekty sú vždy dôsledkom viacerých skutočností a je problém identifikovať "čistý" efekt sociálnej politiky. (Napríklad politika zamestnanosti a sociálneho zabezpečenia majú svoj priesečník, ktorý umožňuje chápať hmotné zabezpečenie ako súčasť sociálneho poistenia, alebo aktívnej politiky zamestnanosti. V SR zaznamenávame trend rastu dlhodobej nezamestnanosti, vysúvania ľudí do oblasti sociálnej pomoci a následne do kompetencie samospráv - ďalší priesečník.)

II. ŠTRUKTÚRA NÁRODNÝCH ŠTÚDIÍ PODĽA SLEDOVANÝCH OBLASTÍ:

1. Hypotézy

- 1.1 Presun zodpovednosti štátu na iné subjekty (inštitúcie) a individuá.
- 1.2 Kryštalizácia záujmových skupín vstupujúcich do procesu formovania a realizácie danej politiky (v rámci prijatých legislatívnych pravidiel - korporatívne inštitúcie - alebo neformálne).
- 1.3 Miera, pravidlá a formy občianskej participácie na procese formovania a realizácie danej politiky. (Dva protipóly: štát vytvára možnosti pre občiansku participáciu vs. pripravenosť občanov zúčastniť sa na politike).
- 1.4 Koncepcné a administratívne nároky na formovanie a realizáciu politiky vs. realizačný potenciál ministerstiev a ďalších orgánov štátnej správy.

2. Analýza politického procesu formovania a realizácie danej politiky

2.1 Ciele

- reprodukcia cieľov vyjadrených v koncepcii a zároveň tých cieľov, ktoré nie sú obsiahnuté v koncepciách

2.1.1 Infraštruktúra rozhodovania

- vznik - kde
- spolupráca na tvorbe - aká
- ako sa s koncepciou zaobchádzalo
- podrobenie diskusii - či vôbec a v akej diskusii
- autoritatívne vnútenie?

2.1.2 Etapizácia

- ukončenie etapizácie podľa jednotlivých oblastí
- momenty vonkajších zmien - diskontinuitné momenty (spoločné 1990, 1993 - inak podľa dátumov volieb)

2.2 Reálne politiky

2.2.1 Akty riadenia zahrňujúce aj legislatívu

- dôležitosť legislatívy
- akty riadenia - do akej miery sú derivátmi koncepcií - do akej miery sú hasením problémov
- vplyv vonkajších faktorov, ktoré sa preniesli do legislatívy

2.2.2 Inštitucionálna štruktúra

- prehľad, ako sa menia proporcie v reálnych politikách
- zodpovednosť štátu
- zodpovednosť neziskového sektoru
- možný presun na rodinu a iné mimovládne subjekty

2.2.3 Uvoľňované zdroje

- na konkrétne realizačné podklady, úseky
- na danú politiku ako celok

2.2.4 Vzťah poskytovateľov a klientov

- do akej miery sa mení vzťah, ktorý v minulosti bol vzťahom nerovnomerným
- do akej miery sa občania zúčastňujú na realizácii a tvorbe konkrétnej politiky
- do akej miery existujú iniciatívy, ktoré sa snažia politiku ovplyvniť

2.3 Efekty

- ako sú vyjadrené: efekty na korekciu koncepcie inštitúcie na ventilovanie nespokojnosti

Špecifikácia teoretických a metodologických východísk pre jednotlivé oblasti sociálnej politiky je uvedená v appendixe tejto publikácie.

Je na čitateľovi, aby posúdil, nakoľko uspokojivo sa nám podarilo uvedené zámery a štruktúru naplniť.