

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Téma diplomové práce:

**VÝVOJ SOCIÁLNÍ POLITIKY V ČESKÉ REPUBLICĚ
PO ROCE 1989**

Vedoucí diplomové práce: **PhDr. Gabriela Munková, CSc.**

Diplomant: **Lucie Písecká, 5. ročník**

Ukončení diplomové práce: **duben 2008**

„ Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým. “

V Praze dne: 30.4.2008

Lucie Písecká
Lucie Písecká

Poděkování:

*Ráda bych vyjádřila své poděkování vedoucí diplomové práce
PhDr. Gabriele Munkové, CSc. za cenné rady, podněty a připomínky,
které mi pomohly při zpracování této práce.*

Obsah

Úvod.....	- 1 -
1. Charakteristika pojmu sociální politika	- 2 -
2. Dědictví minulosti	- 5 -
3. Nový koncept sociálního státu	- 10 -
4. Charakteristika transformačního procesu.....	- 11 -
5. Scénář sociální reformy.....	- 15 -
6. Záchranná sociální síť	- 17 -
7. Etapy vývoje sociální politiky.....	- 19 -
7.1. První etapa: listopad 1989-červen 1990.....	- 19 -
7.2. Druhá etapa: červenec 1990-červen 1992	- 20 -
7.2.1. Koncepce sociálního zabezpečení.....	- 22 -
7.2.2. Legislativní změny v období od r. 1990 do r. 1992	- 23 -
7.3. Třetí etapa: červenec 1992-červen 1996	- 24 -
7.3.1. Politika sociálního zabezpečení	- 26 -
7.3.2. Legislativní změny v období od r. 1992 do r. 1996	- 28 -
7.4. Čtvrtá etapa: červenec 1996-červen 1998	- 29 -
7.4.1. Legislativní změny v období od r. 1996 do r. 1998	- 30 -
7.5. Pátá etapa: od roku 1998	- 30 -
7.5.1. Legislativní změny v období po r. 1998.....	- 31 -
8. Cíle Evropské unie v oblasti sociální politiky.....	- 32 -
9. Základní dokumenty přijaté v rámci EU v sociální oblasti.....	- 34 -
9.1. Lisabonská strategie	- 36 -
10. Sociální politika v ČR po vstupu do EU	- 38 -
10.1. NASPI (Národní akční plán sociálního začlenění)	- 38 -
10.2. NAPZ (Národní akční plán zaměstnanosti)	- 39 -
11. Nové vývojové trendy v sociální oblasti.....	- 41 -
12. Současný právní stav v sociální oblasti (k 1.1.2008).....	- 43 -
13. Sociální reformy	- 45 -
13.1. Dopad reformy veřejných financí v sociální oblasti	- 46 -
14. Názory veřejnosti na českou sociální politiku	- 48 -
15. Závěrečné zhodnocení vývoje sociální politiky po r. 1989.....	- 51 -
15.1. Změny v principech sociální politiky.....	- 52 -
15.2. Změny v oblasti sociálního zabezpečení.....	- 53 -
Seznam použité literatury:.....	- 56 -

Úvod

Ve své diplomové práci se budu snažit nastínit rámcový pohled na vývoj sociální politiky v České republice po roce 1989. Nejprve bych se ráda krátce zastavila u vymezení samotného pojmu sociální politika a následně se budu zabývat změnami v sociální oblasti, které proběhly v české společnosti jako reakce na pád komunistického režimu. V souvislosti s tím se také zmíním o hlavních deformacích sociální politiky pocházejících z dob socialismu. Období transformace české sociální politiky budu sledovat především z hlediska základních vývojových trendů, změn ideologie, role státu, nestátních subjektů, institucí a nejpodstatnějších změn právního rámce. V rámci sledování vývoje sociální politiky se budu také snažit porovnat politickými stranami zamýšlený stav se skutečně provedenými legislativními změnami. Svou pozornost přitom zaměřím hlavně na sociální politiku v užším slova smyslu, tj. politiku sociálního zabezpečení, a budu si všímat především změn v oblasti sociálního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci. Dále se zmíním o některých sociálních aspektech vstupu České republiky do Evropské unie a o v současné době probíhajících sociálních reformách. Krátce se budu též věnovat novým vývojovým trendům v sociální oblasti a názorům české veřejnosti na úspěšnost transformačního procesu i současnou roli sociální politiky. Má práce by měla v závěru vyústit ve zhodnocení stávající situace ve vztahu k překonání totalitních deformací v systému naší sociální politiky - z hlediska změn obecných principů i jednotlivých oblastí sociálního zabezpečení.

Ve své práci budu vycházet především z odborných publikací autorů Sirovátky, Potůčka, Tomeše a Krebse, ale i z několika dalších prací autorů, kteří se zabývají pojmem i vývojem sociální politiky a jejími současnými problémy. Jako podpůrný zdroj poznání mi poslouží také webové stránky Ministerstva práce a sociálních věcí, které velmi podrobně seznamují veřejnost s probíhajícími sociálními reformami, dále pak studie publikované Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí a také platné právní předpisy dotýkající se sociální oblasti.

1. Charakteristika pojmu sociální politika

V úvodu je třeba poznamenat, že charakterizování pojmu sociální politika není snadným úkolem. Všeobecně uznávaná definice pojmu sociální politika neexistuje, jelikož se jedná o pojem do značné míry neurčitý, který je v teorii i praxi vykládán nejednotně. Při vymezení sociální politiky je proto podle mého názoru vhodné začít nejprve u obecného pojmu „politika“, který je řeckého původu.

Politikou se podle Krebse¹ rozumí specifická společenská činnost ovlivňující společenskou realitu prostřednictvím konkrétních jednání různých subjektů na různých úrovních. Jedná se o činnost, která slouží k dosahování cílů vytyčených zejména na základě výsledků vědeckého bádání. To znamená, že politika, jakožto činnost, vyžaduje podle Krebse také vysokou odbornou úroveň a profesionalitu.

Tuto charakteristiku politiky lze použít i při vymezení pojmu politiky sociální. Sociální politika však neovlivňuje společenskou, ale sociální realitu v užším slova smyslu. Právě neurčitost pojmu sociální realita má za následek, že praxe i teorie interpretují sociální politiku různými způsoby.

Samotný pojem „sociální“, který je latinského původu, bývá u autorů V. Krebse², M. Potůčka³ i J. Kotouse⁴ vykládán ve třech významových úrovních:

- v nejširším slova smyslu, tj. sociální jako společenský
- v užším slova smyslu, tj. sociální jako snaha směřující k vyrovnání nerovností a vážící se bezprostředně k životním podmínkám lidí
- v nejužším slova smyslu, tj. spíše ve smyslu kurativním, ve smyslu řešení nepříznivých či nouzových sociálních situací.

Z různého pojetí slova „sociální“ pak Krebs vychází při definování tří přístupů k pojmu sociální politika.

¹ Žižková, Krebs a kol.-Základy sociální politiky, VŠE, 1993

² Žižková, Krebs a kol.-Základy sociální politiky, VŠE, 1993

³ Potůček-Veřejná politika, Karolinum, 2005

⁴ Kotous, Munková, Peřina-Úvod do sociální politiky, ediční středisko PF, 2003

První přístup charakterizuje sociální politiku v širokém slova smyslu jako konkrétní jednání státu ovlivňující sociální realitu určité společnosti. Tento přístup je přínosný zejména pro dlouhodobé úvahy o sociální politice.

Druhý přístup klade důraz především na ochrannou funkci sociální politiky, když ji vymezuje jako oblast hospodářské politiky. Jejím cílem má být zmírňování sociálních tvrdostí, které jsou spojeny s fungováním tržního mechanismu, pomocí opatření v oblasti zaměstnanosti, mzdového vývoje a sociálního zabezpečení.

Třetí a nejužší přístup ztotožňuje sociální politiku a sociální zabezpečení. Sociální politiku pokládá za souhrn opatření ve prospěch osob, jejichž životní úroveň je určitý čas zajišťována do určité míry ze společenských spotřebních fondů. Jedná se o opatření v oblasti důchodového zabezpečení, nemoci, sociální péče a pomoci rodinám s dětmi.

Sociální politiku můžeme také rozlišovat podle toho, zda k ní přistupujeme jako k vědě, společenské praxi či politickému procesu. Jako věda se podle Krebse zabývá sociálními problémy a jevy, jejich řešením a způsoby jejich ovlivňování a M. Potůček⁵ dodává, že se věnuje zejména sociálním nerovnostem a politickým procesům, institucím a činnostem, které je ovlivňují. Na základě svých poznatků pak sociální politika, jakožto věda, navrhuje možné alternativy. Jako společenská praxe používá sociální politika svých nástrojů k řešení konkrétních sociálních situací a jako politický proces se vztahuje k oblasti sociální legislativy a přijímání programů v sociální sféře na úrovni státu⁶.

Přestože definování pojmu sociální politika není úkolem nikterak jednoduchým, řada autorů se o něj pokouší. Jak poznamenává M. Potůček⁷, o určité sjednocení velmi různorodých definic se snaží R.M. Titmuss, který si ve své Sociální politice (1974) u většiny definic sociální politiky všimá tří společných znaků. Těmito znaky jsou prospěšnost občanům, vázanost na

⁵ Potůček-Veřejná politika, Karolinum, 2005

⁶ Večeřa-Sociální stát: Východiska a přístupy, Sociologické nakladatelství, 2001

⁷ Potůček-Sociální politika, Sociologické nakladatelství, 1995

ekonomické i mimoekonomické cíle a užívání nástrojů, které umožňují přerozdělování zdrojů od bohatých občanů k chudým.

Důležitější než samotná definice sociální politiky je však její obsah, který se mění v závislosti na politických a ideologických principech. Sociální politika v sobě nejčastěji zahrnuje činnosti a opatření odpovídající sociálnímu zabezpečení a činnosti a opatření, které souvisí se zdravotnickými a vzdělávacími službami, bydlením a službami v oblasti nezaměstnanosti. Všechny zmíněné činnosti a opatření vycházejí ze společensky všeobecně přijímaných zásad a jejich účelem je zdokonalování způsobu života jedinců péčí o jejich blaho a prospěch.

Jak zdůrazňuje M. Večeřa⁸, sociální politika je do značné míry spojena s politickým a hospodářským systémem společnosti. Jak politické ideologie, tak nástroje hospodářské politiky (příjmová a strukturální politika, daňová soustava, míra inflace, rozdělování zdrojů ze státního rozpočtu) sociální politiku bezpochyby ovlivňují.

Lze tedy shrnout, že sociální politika je politikou, která směřuje k sociálně spravedlivé společnosti a představuje cílevědomé a soustavné úsilí sociálních subjektů o změnu či zachování sociálního systému⁹. Jejím předmětem je pak podle názoru V. Krebse¹⁰ to, co se má v sociálním systému zachovat nebo změnit, tedy činnosti, které jsou spojené s regulováním sociálních podmínek, sociálním managementem a ochranou člověka před sociálními událostmi.

⁸ Večeřa-Sociální stát: Východiska a přístupy, Sociologické nakladatelství, 2001

⁹ Tröster-Právo sociálního zabezpečení, C.H.Beck, 2002

¹⁰ Žížková, Krebs a kol.-Základy sociální politiky, VŠE, 1993

2. Dědictví minulosti

V následujících řádcích bych se ráda zmínila o předrevolučním vývoji sociální politiky, jelikož vývoj sociální politiky v České republice po roce 1989 je zajisté významně předurčen děním v předchozích čtyřiceti letech komunistického režimu. Sociální politice v období socialismu se proto ve svých pracích věnuje také celá řada autorů a mezi nimi i M. Potůček, V. Krebs a I. Tomeš.

M. Potůček ve své knize¹¹ poukazuje na skutečnost, že komunistický převrat v roce 1948 znemožnil navázat na relativně rozvinutý systém sociálního zabezpečení, který se vyvíjel koncem 19. století v Rakousku-Uhersku a který byl v Československu rozvinut mezi dvěma světovými válkami, kdy bylo v sociální oblasti přijato několik moderních zákonů.

Pro celé období po roce 1948 je charakteristické, že sociální politika se jako věda přestala rozvíjet, samotný pojem sociální politika nadlouho zmizel ze slovníku politických elit a lidé byli prostřednictvím komunistické ideologie přesvědčováni, že sociální problémy a chudoba se jich netýkají, protože s těmito jevy se potýkají pouze kapitalistické společnosti. Sociální politika tak najednou začala být považována za oblast, které nebude v době socialismu potřeba¹².

Počínaje rokem 1948 současně odstartovalo období dlouhých čtyřiceti let života ve státně paternalistickém modelu sociální politiky komunistického režimu, během kterého došlo pod vlivem sovětských vzorů k postátnění a značnému zdeformování sociální politiky. Stát se snažil zabezpečit všechny funkce sociální politiky sám, dokonce tak činil i na úkor ekonomické efektivity a politických svobod občanů. Občanům i sociálně politickým institucím bylo v sociální politice znemožněno postavení autonomních subjektů. Sociální zabezpečení bylo zároveň záměrně využíváno pro ekonomické a politické cíle komunistické strany a státu. Celý systém sociálního zabezpečení bismarckovského typu se postupně přeměnil na státní sociální zabezpečení sovětského typu, pojištění bylo zrušeno, finanční

¹¹ Potůček-Křížovatky české sociální reformy, Sociologické nakladatelství, 1999

¹² Kotous, Munková, Peřina-Úvod do sociální politiky, ediční středisko PF, 2003

odpovědnost byla přenesena na státní rozpočet a sociální dávky byly odvozovány nikoli od doby pojištění, ale od délky a obtížnosti práce.

Dominantní postavení v sociální politice získal stát, ten disponoval téměř absolutním monopolem v sociální oblasti a vyznačoval se direktivismem a autoritativností v rozhodování o sociálních otázkách. Došlo tak k vytvoření autoritativního, centrálně řízeného modelu sociálních služeb. Stát organizoval i spravoval celý sociální systém, pouze některé funkce byly svěřeny Revolučnímu odborovému hnutí. Role nestátních subjektů, obcí, občanských a charitativních iniciativ či dobrovolných sdružení byla potlačena.

Jednopilřřový systém sociálního zabezpečení, který byl založen na vysoké míře přerozdělování, byl financován ze státního rozpočtu. Neefektivnost a neprůhlednost redistribučních mechanismů působila nemotivačně a občané tak byli vtlačeni do role pasivních příjemců služeb a dávek, aniž by měli jakoukoliv možnost svobodné volby. Vazby mezi odvody a příjmy ze státního rozpočtu byly zpřetrhány a odpovědnost občanů za své životní podmínky se oslabila. Jak poznamenává J. Dlouhý¹³, zabezpečení minimálních potřeb obyvatelstva tedy sice bylo téměř univerzální, zároveň však působilo nemotivačně a představovalo obrovskou finanční zátěž pro státní rozpočet, v jehož neprůhlednosti se snadno skryla redistribuce ve prospěch určitých zvýhodněných kategorií populace a v neprospěch jiných.

Systém sociálního zabezpečení se navíc vyznačoval dalším charakteristickým znakem, kterým byla výrazná stacionarita, protože tady neexistoval žádný mechanismus, který by dávky přizpůsoboval měnícím se životním nákladům. V oblasti sociální péče z tohoto důvodu docházelo k neustálému zvětšování rozdílů mezi životní úrovní občanů v produktivním a důchodovém věku. Mnoho důchodců se tak ocitalo na hranici bíd. Proto musela být stanovena „orientační hranice sociální potřeby“, při jejímž dosažení byly občanům „s omezenou možností spotřeby“ poskytovány dávky sociální péče. Ani

¹³ Dlouhý-Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice, Socioklub, 1997

tak stát nedokázal uspokojit poptávku obyvatelstva po službách sociální péče. V souvislosti s tím se v 70. a 80. letech začaly postupně rozvíjet specifické služby pro zaměstnance, kterými se podle Potůčka¹⁴ podniky snažily, alespoň částečně, nedostatečnou činnost státních institucí kompenzovat.

I. Tomeš¹⁵ si v jedné ze svých studií všímá, že v socialistickém systému existovaly dvě soustavy sociálních dávek: jedna byla určena pro zaměstnané občany a druhá pro ty, kteří ze zákonem povolených důvodů nepracovali. Právo na práci bylo ztotožněno se zákonem vynucovanou povinností pracovat. Kdo nepracoval a neměl k tomu zákonem povolený důvod, dopouštěl se trestného činu příživnictví.

Základem první soustavy sociálních dávek, založené na doktríně plné zaměstnanosti, bylo centrální rozdělování práce, centrální mzdová regulace a rodinné přídatky. Jak připomíná M. Potůček¹⁶, kategorie „pracující“ byla zcela zásadní kategorií. Od ní se totiž odvíjelo sociální postavení, různá sociální privilegia i možnost participovat na sociálních opatřeních. Byly zavedeny tři pracovní kategorie a dávky státního sociálního zabezpečení byly vázány na výši výdělku a dobu zaměstnání. Zásluhový princip byl ideologicky interpretován, „zvlášť zasloužilá činnost“ zakládala nárok na zvláštní výhody (např. osobní důchody). Ačkoli byly pracovní síly rozmisťovány státními institucemi, tak se systém vyznačoval zdánlivým nedostatkem pracovních sil, ve skutečnosti se však jednalo o sociální přezaměstnanost, a to zejména nekvalifikované práce. Oproti duševně pracujícím byli zvýhodněni fyzicky pracující. Právo na sdružování a kolektivní vyjednávání bylo potlačeno.

Mzdy byly v této době stanoveny státem a odpovídaly nikoli ekonomické efektivitě a produktivitě pracovního výkonu, nýbrž odrážely plnění pracovního plánu a úroveň kvalifikace. Rovnováha mezi výší příjmů a pracovními výkony neexistovala, stimulační funkce mezd tak byla naprosto oslabena. Centrální

¹⁴ Potůček-Křižovatky české sociální reformy, Sociologické nakladatelství, 1999

¹⁵ Tomeš-Systémy sociálních dávek v zemích střední a východní Evropy v přechodném období in Munková a kol.-Sociální politika v evropských zemích, Karolinum, 2004

¹⁶ Potůček-Křižovatky české sociální reformy, Sociologické nakladatelství, 1999

mzdové předpisy vedly k nivelizaci mezd a platů, minimální mzdy neexistovaly, protože všechny mzdy byly považovány za dostačující. Ve skutečnosti se však v důsledku provedených mzdových reforem reálná hodnota mezd snížila takovým způsobem, že jeden příjem na uživení čtyřčlenné rodiny nestačil. Přirozeným důsledkem tak byla rostoucí zaměstnanost žen a pokles porodnosti. Právo na rodinu bylo proto deformováno pronatalitní populační politikou státu. Na významu získaly rodinné přídatky, které se staly podstatnou součástí sociálních dávek ekonomicky aktivní populace a které měly rodinám s malými dětmi kompenzovat příjem v situaci neexistence dvou pracovních příjmů.

Druhá soustava sociálních dávek byla určena nezaměstnaným, (např. důchodci, těhotné ženy, krátkodobě či dlouhodobě nemocní) a byla založena na sociálním zabezpečení doplněném sociální péčí či cílenou podporou definovaným skupinám obyvatelstva. Za rozhodující kritérium tehdy nebyla považována konkrétní situace sociální nouze, nýbrž právě příslušnost k zákonem definované skupině obyvatel, individuální přístup k jednotlivcům neexistoval. Nárokové sociální dávky byly vypláceny ze státního rozpočtu v rámci univerzálního systému sociálního zabezpečení. Finanční nákladnost takového systému se přirozeně stala ekonomicky neúnosnou.

Obě výše zmíněné soustavy sociálních dávek byly současně doplňovány širokým subvencováním cen bydlení, potravin i ošacení, aby se tak předešlo jejich případnému zvyšování a zabránilo se vzniku výrazné chudoby.

Důchodové zabezpečení bylo za socialismu jednotné, všeobecné a vyznačovalo se nízkým důchodovým věkem. Výše důchodu, která se odvozovala od příjmu, doby zaměstnání a pracovní kategorie, nepodléhala žádnému valorizačnímu mechanismu.

Nemocenské a zdravotní pojištění měly v kompetenci odbory, za pracovní úrazy odpovídal stát a podpory v nezaměstnanosti byly zrušeny, jelikož nezaměstnanost díky pracovní povinnosti přestala jednoduše existovat.

Systém plošně a bez ohledu na zásluhovost či sociální potřebnost poskytovaných sociálních jistot komunistického režimu byl bezpochyby pouze

iluzorní. Jak si všímá Sirovátka¹⁷ i Mareš¹⁸, chudoba sice oficiálně neexistovala, je však paradoxem, že tento systém nedokázal svým občanům zajistit nic jiného než rovnost právě v chudobě. V celkově chudé společnosti běžným občanům, kteří nedosáhli na privilegia vyhrazená politickým elitám, už více nabídnout nemohl. Přesto autoři Večeřa¹⁹ a Dlouhý²⁰ připomínají, že mnozí podlehli klamné představě o bezplatnosti mnoha sociálních služeb a v době transformace sociálního systému se pak u nich projevila určitá nostalgie po sociálních jistotách. Jelikož většina lidí v naší společnosti nikdy nepoznala žádný jiný systém sociální politiky než ten dřívější, mýtus starostlivého státu „reálného socialismu“ pro ně zůstal symbolem sociálních jistot a sociální spravedlnosti. Dědictví komunismu zakořeněné v těchto lidech v podobě přetrvávajícího příklonu k rovnostářství a etatismu bylo zjevné.

¹⁷ Sirovátka-Česká sociální politika na prahu 21.století, Masarykova univerzita, 2000

¹⁸ Mareš-Dávky sociálního státu, Masarykova univerzita, 2001

¹⁹ Večeřa-Sociální stát: Východiska a přístupy, Sociologické nakladatelství, 2001

²⁰ Dlouhý-Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice, Socioklub, 1997

3. Nový koncept sociálního státu

Jak ve své práci připomíná M. Večeřa²¹, při formování nové sociální politiky po pádu komunistického režimu v roce 1989 bylo nutné zvolit nový režim sociálního státu, který by nahradil dosavadní státně paternalistický model. Ten se totiž ukázal jako neefektivní a dlouhodobě nefunkční.

Velmi omezeným zdrojům by podle J. Dlouhého²² pravděpodobně nejlépe odpovídal reziduální model sociálního státu, mezi lidmi by naopak největší podporu získal zřejmě sociálnědemokratický model, který by zachoval „výhody sociálních jistot“ komunistického režimu, z hlediska svých historických tradic však patří česká společnost nejpravděpodobněji ke korporativnímu modelu sociálního státu, který se vyskytoval už v předválečném Československu. Přestože bezprostředně po roce 1989 u nás převažoval sociálnědemokratický přístup k sociální politice, po vzniku samostatné České republiky se čeští vládní představitelé po vzoru Velké Británie přiklonili k liberálnímu sociálnímu státu.

²¹ Večeřa-Sociální stát: Východiska a přístupy, Sociologické nakladatelství, 2001

²² Dlouhý-Vzájemné vazby systému daní a dávek v ČR, Socioklub, 1997

4. Charakteristika transformačního procesu

V rámci své analýzy transformačního procesu shledal I. Tomeš čtyři jeho hlavní důvody²³:

1. důvody ekonomické, jelikož sociální dávky představovaly jednak výraznou zátěž státního rozpočtu, jednak nebyly schopny zabezpečit průchodnost ekonomické reformy
2. důvody sociální, jelikož komunistické sociální dávky nebyly uzpůsobeny na to, aby řešily sociální problémy (chudobu, nezaměstnanost), které provázely období transformace
3. důvody politické, jelikož sociální dávky paternalistické sociální politiky neodpovídaly principům občanské demokratické společnosti
4. důvody systémové, jelikož sociální dávky vybudované pro potřeby direktivního hospodářství nemohly vyhovovat požadavkům tržní ekonomiky.

Z toho, jak byl systém sociálních dávek a institucí nastaven v bývalém režimu, bylo zřejmé, že v době přechodu k demokratické společnosti a tržní ekonomice bude muset být zásadním způsobem transformován. Prvořadým úkolem mělo být především odstranění výrazných nedostatků a deformací v sociální oblasti, které podle Krebse²⁴ spočívalo zejména v:

- odstranění státního monopolu, povolení nestátních subjektů, liberalizaci sociálních aktivit občanů a dobrovolných sdružení
- opuštění státního paternalismu a zavedení principu občanské odpovědnosti a participace
- vytvoření decentralizované demokratické správy namísto centrálního direktivismu.

²³ Tomeš-Systémy sociálních dávek v zemích střední a východní Evropy v přechodném období in Munková a kol.-Sociální politika v evropských zemích, Karolinum, 2004

²⁴ Žižková, Krebs a kol.-Základy sociální politiky, VŠE, 1993

Lze tedy shrnout, že nejdůležitějšími cíli sociální reformy bylo přenesení zodpovědnosti za životní podmínky a sociální situace ze státu na jednotlivce a rodiny, uvolnění určování mzdových a pracovních podmínek, umožnění plurality sociálních subjektů a zavedení autonomie a samosprávy v sociální oblasti.

V první řadě se měl po listopadu 1989 odstranit státní monopol a řada do té doby státních funkcí měla být přenechána fungování trhu a občanského sektoru. Bylo proto nutné vytvořit nezbytné legislativní i finanční podmínky pro existenci veřejných i soukromých sociálních institucí, které podle Večeří²⁵ nejenže dokážou snížit poptávku po veřejných sociálních službách a sociálním zabezpečení, ale také působí většinou kvalitněji, efektivněji a bezprostředně a také podporují občanskou sounáležitost a solidaritu mezi lidmi. Přebudování zděděných paternalistických institucí sociálního zabezpečení na instituce, které fungují ve vyspělých západních zemích, mělo umožnit, aby se stát zúčastňoval na sociálním zabezpečení již pouze jako garant jeho fungování a záruka legálních nároků občanů. Nové instituce tak měly podpořit nejen primární odpovědnost jedinců a jejich rodin za vlastní životní úroveň, ale zároveň také lépe odrážet princip pracovní zásluhovosti.

I přestože u nás byla podle Potůčka²⁶ reformě sociální politiky věnována nižší politická priorita než reformě ekonomického a politického systému, bylo od počátku jasné, že transformace ekonomiky se bez zásadních změn v sociální oblasti neobejde. Nemohlo se přitom jednat o jednorázová opatření, naopak muselo jít o reformu dlouhodobou a kontinuální. Jak uvádí Krebs²⁷, bylo třeba zabezpečit, aby byl každý krok ekonomické reformy společensky přijat a obešel se bez vzniku sociálního napětí a krize, protože přechod k tržní ekonomice je často provázen vysokou nezaměstnaností, růstem inflace, snížením reálných příjmů a růstem chudoby. V lidech byla navíc podle J. Dlouhého²⁸ stále zakotvená paternalistická očekávání z minulého režimu a spíše než omezení role

²⁵ Večeřa-Sociální stát: Východiska a přístupy, Sociologické nakladatelství, 2001

²⁶ Potůček-Křížovatky české sociální reformy, Sociologické nakladatelství, 1999

²⁷ Žižková, Krebs a kol.-Základy sociální politiky, VŠE, 1993

²⁸ Dlouhý-Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice, Socioklub, 1997

pečovatelského státu očekávali ještě lepší uspokojování svých potřeb. To bylo ovšem neslučitelné s fiskální krizí sociálního státu a potřebou radikálně omezit sociální výdaje.

Nutností se bezprostředně po revoluci stalo především vybudování sítě úřadů práce a rekvalifikačních programů, podpora soukromého podnikání, zavedení podpor v nezaměstnanosti, stanovení minimálních mezd a také nahrazení centrálního určování mezd kolektivním vyjednáváním.

T. Sirovátka²⁹ si všímá zajímavého faktu, že oproti komunistickému režimu, ve kterém chudoba oficiálně neexistovala, po roce 1989 se stala předmětem sociální politiky a s přijetím výkonové ideologie byla nerovnost ve společnosti nejen akceptována, ale dokonce začala být považována za dynamizující prvek společenského vývoje a ekonomiky. Eliminace chudoby se stala, namísto dříve skrytého, deklarovaným cílem. Ostatní cíle sociální politiky (úspora v sociálních výdajích, vyšší individuální odpovědnost občanů, podpora legitimacy procesu transformace) byly s tímto hlavním cílem následně koordinovány, aby s ním nebyly v rozporu. Vedle přijetí definice chudoby došlo také ke stanovení životního minima a zajištění přístupu chudých ke statkům redistribuovaným sociálním státem.

Většina autorů, včetně P. Mareše³⁰, se shoduje, že sociální politika se v transformačním období soustředila především na finanční kompenzace transformačních dopadů za současného omezení štedrosti sociálních dávek. Ve vztahu k nižším příjmovým skupinám z toho důvodu narostla cílenost sociálních dávek a zavedením testování příjmů bylo zdůrazněno hledisko sociální potřeby.

Důležitou součástí reformy byly rovněž podstatné změny obecných trendů ve vývoji sociální politiky, jako je věnování maximální pozornosti člověku a rozvoji lidského kapitálu, přizpůsobování se vědeckotechnickému vývoji a přechod od národních hledisek k aspektům mezinárodním. V této souvislosti je

²⁹ Sirovátka-Česká sociální politika na prahu 21.století, Masarykova univerzita, 2000

³⁰ Mareš-Dávky sociálního státu, Masarykova univerzita, 2001

proto třeba zmínit, že řada změn v sociální politice, která v České republice proběhla po roce 1989 nesouvisela pouze s přechodem od socialismu ke kapitalismu, ale také s vidinou vstupu naší republiky do Evropské unie. Naše země se proto nevyhnula nutnému procesu postupného přibližování se hodnotovému a institucionálnímu rámci zemí Evropské unie.

5. Scénář sociální reformy

Nyní bych se ráda zastavila u základního dokumentu české sociální reformy, kterým se stal Scénář sociální reformy³¹ vypracovaný federální vládou v roce 1990. I. Tomeš si ve své knize³² všímá hlavních cílů, které si Scénář vytyčil a které bezprostředně souvisely s ekonomickou reformou. Jsou jimi :

- pluralizace (občané, do té doby zvyklí na státní pečovatelský paternalismus, se měli stát odpovědnými za svou budoucnost, proto bylo nutné pluralizovat subjekty a formy v sociálním zabezpečení a liberalizovat rozhodování o pracovních a mzdových podmínkách)
- privatizace sociálních institucí (přídělový systém měl být nahrazen tzv. záchrannou sociální sítí, jejímž prostřednictvím by stát občanům po vyčerpání všech svých možností garantoval existenční minimum)
- demokratizace (zavedení autonomie a samosprávy ve správě sociálních věcí).

Lze říci, že Scénář sociální reformy přišel s prvním uceleným modelem sociální reformy. Jednalo se o sociálnědemokratický model, který navazoval na předválečné tradice. Stejně jako v ostatních střeoevropských zemích i tady můžeme podle Krebse³³ pozorovat známý paradox: na jedné straně vlády kritizovaly sociální jistoty komunistického režimu a na straně druhé se snažily o jejich další zachování.

Základní myšlenkou Scénáře byl návrat k systému sociálního pojištění a oddělení financování od státního rozpočtu. Měl být vytvořen univerzální a jednotný systém sociálního zabezpečení, jehož základem se stane:

- univerzální povinné zdravotní a sociální pojištění a dobrovolné doplňkové připojištění individuální i skupinové

³¹ Scénář sociální reformy, 1990 in Rys-Česká sociální reforma-Sociologická studie, Karolinum, 2003

³² Tomeš-Sociální politika: Teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, 2001

³³ Žižková, Krebs a kol.-Základy sociální politiky, VŠE, 1993

- státní sociální pomoc občanům v nouzi, pokud vyčerpali všechny možnosti sociálního zabezpečení, a pomoc při neschopnosti se o sebe postarat.

Scénář sociální reformy byl sociálním programem především ochranného a garančního rázu, který měl umožnit provedení ekonomické reformy v přechodném období, kdy stát cítil zvýšenou odpovědnost za sociální situaci svých občanů. Jak sám deklaroval, sociální politika měla mít v první etapě hlavně tlumící a instrumentální charakter. Přesto se mu podle Krebse³⁴ zároveň podařilo položit základy k vybudování řady chybějících sociálních institucí (např. úřady práce), institutů (např. sociální pojištění, životní minimum) a mechanismů (např. valorizační mechanismy, kolektivní vyjednávání). V neposlední řadě také podnítil vypracování záchranné sociální sítě.

Ve svém úvodu tento dokument analyzuje sociální dědictví předchozího režimu a upozorňuje na následky centrálně řízeného hospodářství. Prioritně se však Scénář sociální reformy zaměřil na identifikaci aktuálních rizik, jakými byla zejména nezaměstnanost, inflace a privatizace a na opatření, která by měla tlumit napětí vznikající v souvislosti se zmíněnými jevy. Prvořadými úkoly sociální politiky bylo proto vytvoření institucionálního systému v oblasti zaměstnanosti a záchranné sociální sítě.

³⁴ Žižková, Krebs a kol.-Základy sociální politiky, VŠE, 1993

6. Záchranná sociální síť

Hlavním úkolem sociální politiky po roce 1989 bylo vytvořit pro přechod k tržnímu hospodářství takové sociální podmínky, aby se předešlo vzniku masové chudoby. Záchranná sociální síť proto byla prvním podstatným krokem sociální reformy. Záchrannou sociální sítí se ve svých pracích zabývají zejména M. Potůček³⁵ a V. Krebs³⁶.

Záchrannou sociální sítí můžeme definovat jako nepostradatelný soubor různorodých právních norem obsahující opatření, kterými stát všem občanům v nouzi garantuje pokrytí základních potřeb. Zmíněná opatření tak tvoří důležitou součást ekonomické reformy, jelikož jsou určena k eliminaci negativních sociálních dopadů, které s sebou přináší jednotlivé transformační kroky. Stát tak garantováním nezbytného, společensky uznaného standardu pomoci vyjadřuje svou odpovědnost a solidaritu s těmi, kteří nejsou v procesu přemísťování mezi státním a soukromým sektorem úspěšní a bez svého zavinění se ocitnou v nouzi. Jedná se zejména o staré, invalidní a nezaměstnané občany, kteří kvůli vyřazení z trhu práce nejsou kryti některým programem sociálního zabezpečení (nemocenské, důchodové pojištění).

V. Krebs uvádí, že záchranná sociální síť měla plnit následující funkce:

- aktivně působit v politice zaměstnanosti, vytvářet předpoklady k návratu pracovních sil do pracovního procesu a k jejich zabezpečení v případě nezaměstnanosti
- garantovat ekonomicky aktivní populaci minimální mzdu
- garantovat nezbytně nutnou výši příjmů sociálně potřebným občanům a rodinám s dětmi
- poskytovat určitou ochranu bydlení sociálně potřebným občanům.

Obsahem záchranné sociální sítě byly tedy zejména záruky v oblasti zaměstnanosti, záruka minimální mzdy a sociálních dávek a služeb pro sociálně

³⁵ Potůček-Sociální politika v Čechách a na Slovensku po r. 89, Karolinum, 1998

³⁶ Žižková, Krebs a kol.-Základy sociální politiky, VŠE, 1993

slabé. Definovány zde byly také valorizační mechanismy, jejichž účelem bylo udržení reálné úrovně hodnoty sociálních dávek a důchodů jejich přizpůsobováním měnícím se životním nákladům.

Základem institutu sociální sítě bylo stanovení životního minima, od kterého se měly odvíjet příjmově testované dávky (dávky pro rodiny s dětmi, minimální penze, minimální mzda, minimální podpora v nezaměstnanosti). Ten, jehož příjmy nedosahovaly výše životního minima a splňoval další zákonem stanovené podmínky, byl pokládán za sociálně potřebného.

Jak připomíná Potůček³⁷, záchraná sociální síť byla svými autory zamýšlena jako dočasné opatření pro občany, kterým selžou všechny ostatní zdroje a postupně se měla zužovat v souvislosti s úspěšností probíhající ekonomické transformace.

³⁷ Potůček-Sociální politika v Čechách a na Slovensku po r.89, Karolinum, 1998

7. Etapy vývoje sociální politiky

T. Sirovátka³⁸ si všímá, že ve všech etapách vývoje české sociální politiky po roce 1989 můžeme vyzdvihnout dva trvalé cíle:

- cíl legitimační, který měl zajistit sociální průchodnost ekonomické reformy
- cíl omezování sociálních výdajů.

Během celého porevolučního období se totiž česká sociální politika snažila, vedle nutné restrikce sociálních nároků, o eliminaci negativních dopadů ekonomické transformace a rizika potenciální chudoby.

Postkomunistické období můžeme z hlediska vývoje v sociální oblasti rozdělit do několika samostatných etap. V jejich základním členění se shodují M. Potůček, I. Tomeš³⁹ i T. Sirovátka. Dá se říci, česká sociální reforma byla provedena v určitých, nejprve méně radikálních (do roku 1992) a později radikálnějších krocích (od roku 1993)⁴⁰.

V následujících řádcích se tedy budu věnovat pěti etapám vývoje sociální politiky po roce 1989, přičemž se zaměřím na ty nejpodstatnější zamýšlené i skutečně provedené změny v sociální oblasti a nejdůležitější změny právního rámce.

7.1. První etapa: listopad 1989-červen 1990

V průběhu tohoto celkem krátkého období šlo podle Potůčka v naší zemi především o zrušení některých sociálních privilegií komunistického režimu a o projednání koncepčních východisek pro budoucí sociální reformy. Do přípravy reformních návrhů se už zapojily také různé dobrovolné iniciativní skupiny. Znovu byly obnoveny svobodné hromadné sdělovací prostředky a profesionální

³⁸ Sirovátka-Česká sociální politika na prahu 21.století, Masarykova univerzita, 2000

³⁹ Tomeš-Sociální politika: Teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, 2001

⁴⁰ Potůček-Sociální politika v Čechách a na Slovensku po r. 89, Karolinum, 1998

sdužení. Hlavní úlohu sehrála v této době Programová komise Občanského fóra, která při přípravách prvních svobodných voleb v červnu 1990 vytvořila koncepční základ pro českou vládu. Roku 1990 byl přijat důležitý *zákon č.83/1990 Sb. o sdružování občanů*, který umožnil vstup občanských sdružení do sociální oblasti a připravil půdu pro působení nestátních subjektů ve veřejném životě.

7.2. Druhá etapa: červenec 1990-červen 1992

Během této etapy se sociální politika již začala plně rozvíjet, a to v duchu sociálněliberálního a sociálnědemokratického přístupu. J. Dlouhý⁴¹ si všímá, že důraz byl po celé toto období kladen na kontinuitu sociálnědemokratického systému a převládala snaha o zachování univerzálních dávek a celkově štedrého uspořádání. Nejprve byla sociální politika pojata především jako ozdravný a garanční mechanismus ekonomické transformace. Federální i národní ministerstva se snažila o nahrazení státního paternalismu decentralizovanými mechanismy, které měly být podřízeny státní regulaci pouze v nejnútnejších případech, mělo dojít především k liberalizaci a pluralizaci státu veřejných sociálních služeb.

Jak poznamenává M. Potůček, prioritu v tomto období získává zejména vybudování institucionálního systému pro zaměstnanost a vytvoření nástrojů k tlumení důsledků inflace pro nejvíce sociálně ohrožené občany, tzv. záchranné sociální sítě. Všechna opatření mají být zároveň součástí širší dlouhodobé koncepce sociální reformy, která se má dotknout zejména politiky zaměstnanosti, politiky v oblasti pracovních příjmů, rodinné politiky a politiky sociálního zabezpečení. Základním dokumentem, který se zabýval změnami ve vyjmenovaných oblastech, byl již zmíněný Scénář sociální reformy přijatý v roce 1990.

⁴¹ Dlouhý-Vzájemné vazby systému daní a dávek v České republice, Socioklub, 1997

Na konkrétní změny probíhající v jednotlivých oblastech poukazuje I. Tomeš⁴².

V oblasti zaměstnanosti byla vybudována síť úřadů práce a na významu získala aktivní politika zaměstnanosti, jako je poradenská a zprostředkovatelská činnost, rekvalifikační programy a podpora při vytváření nových pracovních míst. Nově byly také zavedeny podpory v nezaměstnanosti, které však zákon zpočátku konstruoval velmi štedře, proto musely být později zpřísněny, aby motivovaly občany k aktivnímu hledání zaměstnání. V praxi převládala zejména řešení administrativní nad ekonomickými. Úřady práce se orientovaly hlavně na pasivní zprostředkovávání práce a vyplácení tzv. hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání. V roce 1990 byla ustavena tripartitní instituce - Rada hospodářské a sociální dohody.

V příjmové politice došlo k významnému posunu zavedením tripartitních jednání, kolektivního vyjednávání, mzdové deregulace a stanovením minimální mzdy. Minimální mzda však později začala představovat určitý problém, jelikož byla několik let nižší než životní minimum a přičila se tak principu sociální politiky, že sociální příjmy nesmí být vyšší než příjmy mzdové. Následkem takového nastavení minimální mzdy se část obyvatelstva ocitá v sociální pasti a vysvobození z takové pasti zbytečně zatěžuje veřejné rozpočty.

V rodinné politice byla pronatalitní populační politika nahrazena podporou základních sociálních a kulturních funkcí rodiny, byl zaveden rodičovský příspěvek pro rodiče pečujícího o dítě, měly být restrukturalizovány rodinné přídatky a dopracován systém sociálních dávek a služeb pro rodiny.

V politice sociálního zabezpečení bylo třeba nejprve odstranit ty nejvýraznější deformace, ke kterým docházelo za socialismu. Již v roce 1990 vznikly Správy sociálního zabezpečení, které představovaly novou organizaci a systém řízení sociálního zabezpečení. V tomto období byla sice sjednocena správa sociálního zabezpečení, ale dosud nedošlo k jejímu oddělení od státní správy a

⁴² Tomeš-Sociální politika, Teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, 2001

státního rozpočtu. Přínosem bylo bezpochyby vytvoření valorizačních mechanismů pro důchody a nemocenské dávky, zrušení „osobních důchodů“ a pracovních kategorií a také zavedení státního vyrovnávacího příspěvku pro kompenzaci růstu cen. V roce 1991 pak byla vypracována a schválena nová koncepce sociálního zabezpečení.

7.2.1. Koncepce sociálního zabezpečení

Tento dokument z března roku 1991, o kterém pojednává V. Rys v České sociální reformě, představuje nástin budoucí soustavy sociálního zabezpečení, která bude založena na principech sociální garance, sociální solidarity a spoluúčasti občanů při řešení vlastních sociálních událostí. V sociální oblasti se počítá také s účastí nestátních subjektů. Koncepce se snaží zachovat dosavadní úroveň sociální ochrany a zároveň usiluje o přizpůsobení sociálního systému podmínkám tržní ekonomiky.

Základem nové soustavy se má stát sociální pojištění založené na třech pilířích, které by tvořilo:

- jednotné, povinné a státem garantované sociální pojištění
- individuální či kolektivní připojištění v rámci veřejnoprávní soustavy nad povinný základ nebo v rámci podnikového/ profesního systému
- dobrovolné individuální zvýšení úrovně zabezpečení ve formě úspor či investic v příslušných institucích tržního hospodářství.

Od nového pojetí sociálního zabezpečení se očekává, že přinese především efektivní přerozdělování prostředků státního rozpočtu těm, kteří je skutečně potřebují, zejména pomocí adresných dávek založených na testování příjmů. Celý systém sociálního zabezpečení má být zprůhledněn z hlediska administrativy, financování i dávek a má vést ke zvýšení životní úrovně prostřednictvím vyšší angažovanosti ekonomicky aktivního obyvatelstva.

Budoucí soustavu sociálního zabezpečení mají tvořit následující nástroje⁴³:

- sociální pojištění (oddělené od státního rozpočtu)
- státní dávky rodinné péče (poskytované v rámci celonárodní solidarity)
- sociální péče (odvozená od sociální potřeby)
- dávky v nezaměstnanosti
- základní zdravotní péče.

Zabezpečení občanů v případě úrazu či nemoci z povolání a dávky, které se neodvozují z ekonomické činnosti, mají být konstruovány odděleně.

7.2.2. Legislativní změny v období od r. 1990 do r. 1992

Mezi nejdůležitější právní normy, které byly přijaty během druhé vývojové etapy, patří bezpochyby v oblasti zaměstnanosti *zákon o zaměstnanosti*, který byl postaven na aktivní politice zaměstnanosti. V příjmové politice byl přijat *zákon o kolektivním vyjednávání* (v souvislosti s umožněním kolektivního vyjednávání byl novelizován i zákoník práce) či *zákon o mzdě*. V oblasti sociálního zabezpečení se důležitými právními normami staly *zákon o životním minimu* obsahující valorizační mechanismus a charakteristiky oprávněných osob, *zákon o sociální potřebnosti*, *zákon o změnách v sociálním zabezpečení* (mj. umožnil zaměstnavatelům přispívat na důchodové pojištění svých zaměstnanců u komerčních pojišťoven), *zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení*, *zákon o zrušení pracovních kategorií* a v rodinné politice *zákon o rodičovském příspěvku*.

⁴³ Rys-Česká sociální reforma-Sociologická studie, Karolinum, 2003

7.3. Třetí etapa: červenec 1992-červen 1996

Z voleb konaných v roce 1992 vzešla vítězně koalice liberálních a konzervativních stran. Tehdejší politika, ovlivněná hlavně neoliberalní a konzervativní filozofií, kladla podle Potůčka důraz především na úspěšné provedení ekonomické reformy, oslabení redistributivní role státu v sociální politice a upřednostnění individuálních práv místo práv kolektivních. Hlavní role v sociální oblasti měla být přisouzena působení trhu a Václav Klaus v této době prohlásil, že „nejlepší sociální politikou je silná tržní ekonomika“⁴⁴. Vládní představitelé v praxi upřednostňovali spíše centralistický přístup k uskutečňování sociální politiky, zprostředkovatelské roli nevládních občanských institucí příliš nedůvěřovali. Hlavní snahou v tomto období byla zejména redukce sociálních dávek. Univerzálně poskytované dávky měly být nahrazeny dávkami adresnými a podmínky pro vznik nároku na sociální dávky se měly zpřísnit.

Pro vývoj sociální reformy za trvání federace je charakteristický jistý posun od sociálnědemokratické politické orientace, která byla charakteristická pro Scénář sociální reformy vypracovaný v roce 1990, k méně štedré sociální politice založené na liberální koncepci po vzoru Velké Británie.

V. Rys si v České sociální reformě⁴⁵ všímá, že sociální politika vlády po vzniku samostatné České republiky spočívala na několika následujících principech:

- principu solidarity osob s vysokými příjmy s těmi, kteří na takové příjmy nedosáhnou
- všeobčanském principu, na jehož základě stát zprostředkovává solidární meziobčanskou pomoc
- solidaritě, která se neuplatňuje vůči předem vymezeným skupinám obyvatel, ale vůči sociálně potřebným členům takových skupin, hlavním kritériem má být sociální potřeba odvozená od příjmu, schopnosti a

⁴⁴ Potůček-Sociální politika, Sociologické nakladatelství, 1995

⁴⁵ Rys-Česká sociální reforma:Sociologická studie, Karolinum, 2003

ochoty dosahovat dostatečného příjmu, základním institutem se má stát státem stanovené životní minimum

- sociální cílenosti, kdy stát poskytuje sociální dávky přímo, nikoli pomocí nestátních institucí, aby nedocházelo ke zneužívání prostředků
- výplatě peněžité pomoci, při níž stát nezjišťuje, jakým způsobem s ní sociálně potřebný občan naloží.

Můžeme tedy shrnout, že v období mezi volbami v roce 1992 a 1996 se v České republice prosadil spíše reziduální přístup k sociální politice, která by měla být politikou adresnou, posilující odpovědnost jednotlivců a rodin za vlastní životní podmínky. Státní péče se měla orientovat pouze na opravdu sociálně potřebné občany, u většiny dávek měl být proto zaveden test příjmů. Celý sociální systém měl být současně zprůhledněn, měl operovat s nižšími náklady a kombinovat státní a soukromé zdroje.

Od roku 1993 mělo začít docházet k určitým změnám za účelem efektivnější a méně nákladné sociální politiky. Ty nejzásadnější změny ve své studii⁴⁶ zmiňuje J. Dlouhý:

- v oblasti státních důchodů se měla snížit závislost mezi předchozím výdělkem a státem garantovaným důchodem, naopak se měl zvětšit rozdíl mezi průměrnou mzdou a průměrným důchodem a lidé měli převzít odpovědnost za svou budoucnost i prostřednictvím soukromého připojištění
- v oblasti rodinných dávek a příspěvků na děti měl být zaveden test příjmů či horní hranice některých sociálních dávek
- sociální pomoc měla být založena na přísném testování příjmů a jiných prostředků
- zaměstnavatelé a profesní organizace měli být vyloučeni z účasti na sociálním pojištění, systém sociálního pojištění měl spočívat pouze na občanském principu.

⁴⁶ Dlouhý- Vzájemné vazby daní a sociálních dávek v České republice, Socioklub, 1997

7.3.1. Politika sociálního zabezpečení

Sociální reforma se v důsledku převládajícího reziduálního přístupu postupně omezila na politiku sociálního zabezpečení postaveném na třech pilířích, které ve své knize zmiňuje J. Dlouhý⁴⁷ a podrobně se jim dále věnuje M. Potůček⁴⁸:

1. sociálním pojištěním, které má pokrývat předvídatelné životní situace (důchodový věk, nemoc, nezaměstnanost)
2. státní sociální podpoře, která má řešit nepředvídatelné a finančně náročné situace (mateřství, výchova dítěte, zdravotní postižení)
3. sociální pomoci, která má jedince zabezpečit v případě hmotné nouze, není-li schopen se sám o sebe postarat.

První pilíř, který tvoří sociální pojištění, má být financován z povinných příspěvků zaměstnanců, zaměstnavatelů, osob samostatně výdělečně činných a státu. Příjmy pak mají být mezi poběratele přerozdělovány prostřednictvím orgánů státní správy. Důchodové a nemocenské pojištění u nás spravuje Česká správa sociálního zabezpečení, která podléhá Ministerstvu práce a sociálních věcí, za pomoci svých okresních správ. V oblasti doplňkového důchodového pojištění pak dále působí nezávislé neziskové instituce, penzijní fondy, které mají na starost dobrovolné připojištění občanů. V roce 1996 byl zřízen pro důchodové pojištění zvláštní účet.

V systému státní sociální podpory má dominantní postavení stát. Ten vyplácí dávky ze státního rozpočtu prostřednictvím daní a na základě přerozdělování. Současně má být však zachována a podporována motivace lidí ke zvyšování vlastních příjmů s cílem zabránit jejich pasivní závislosti na sociálních dávkách. Významným institutem v oblasti státní sociální podpory se stal institut životního minima, které je pravidelně valorizováno. Životní minimum slouží ke

⁴⁷ Mareš-Dávky sociálního státu, Masarykova univerzita, 2001

⁴⁸ Potůček, Radičová-Sociální politika v Čechách a na Slovensku po r.1989, Karolinum, 1998

stanovení hranice životní úrovně domácností a k vytvoření příjmových pásem pro vznik nároku na dávku nebo určení její výše.

Hlavními principy ovládajícími oblast státní sociální podpory jsou zejména adresnost poskytovaných dávek, účelnost a hospodárnost. Základní cílovou skupinu představují rodiny s nezaopatřenými dětmi, patří sem ale i další občané, kteří se ocitli v sociální situaci podléhající státní sociální podpoře. V tomto systému se nakonec vytvořily dvě skupiny dávek, a to dávky adresné (které se poskytují v závislosti na výši příjmu) a dávky plošné (které jsou vypláceny bez ohledu na příjem). Kompetence postupně přešly ze zaměstnavatelských organizací na okresní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Od 1.1.2004 pak v souvislosti s reformou veřejné správy dávky sociální podpory vyplácejí úřady státní sociální podpory, kterými jsou úřady práce, v Praze úřady městských částí, ve druhém stupni jsou příslušnými krajské úřady a Magistrát hl. města Prahy, některé kompetence v oblasti státní sociální podpory má vyhrazeno také Ministerstvo práce a sociálních věcí.

V oblasti sociální pomoci, která má být vzhledem k předcházejícím dvěma pilířům subsidiární, je patrná snaha o přechod od definování skupin občanů k definování situace nouze a od poskytování dávek k širší nabídce služeb včetně poradenství. Hlavním úkolem sociální pomoci je zabezpečení sociálních služeb a dávek do úrovně životního minima pro ty, kteří nejsou schopni se o sebe postarat. Dávky mají být poskytovány adresně a hlavním nástrojem sociální pomoci má být sociální práce. Důraz je kladen na rovnoprávný vztah mezi klientem a poskytovatelem péče a na poskytování adekvátní individuální pomoci co nejbližší klientovi, který má být zároveň aktivním subjektem sociální pomoci a nikoli jen jejím pasivním příjemcem. Další tendencí v této oblasti je pluralizace subjektů, které poskytují sociální pomoc (nestátní organizace, spolky, charity, církevní iniciativy, obce). Stát, jakožto poslední garant, má mít v této oblasti především roli koncepční, kontrolní a koordinační.

7.3.2. Legislativní změny v období od r. 1992 do r. 1996

Koncem roku 1992 byl přijat *zákon o pojistném na sociální pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti*, který nabyt účinnosti 1.1.1993. Tento zákon usiloval především o odstranění státního paternalismu, neodůvodněných kritérií pro nárok na nadstandardní dávky, státnosti systému a ideologicky interpretovaného pojmu sociální spravedlnost. Tato právní norma obsahovala rovněž valorizační mechanismus a vytvořila průběžně financovaný systém s odvody do státního rozpočtu, který byl založen na mezigenerační solidaritě a odvodech zaměstnanců a zaměstnavatelů. Zákon o sociálním pojištění vyznával meritokratický princip, jelikož oproti socialistickému systému začal klást zvýšený důraz na pracovní výkon a společenský význam profese.

Další důležitou právní normou, která byla v těchto letech přijata, byl *zákon o penzijním připojištění se státním příspěvkem* z roku 1994, který zdůraznil odpovědnost jednotlivců za vlastní budoucí životní úroveň. Občané zde dostali možnost účastnit se dobrovolné, příspěvkově definované a fondově financované části důchodového systému na základě smlouvy s penzijním fondem (bez příspěvků ze strany zaměstnavatelů). Vláda tak touto cestou upřednostnila občanský princip před principem zaměstnaneckým a odklonila se od dříve navrhovaných zaměstnaneckých forem doplňkového důchodového připojištění (podnikových či profesních systémů). V roce 2000 byl pak tento doplňkový pilíř doplněn daňovými úlevami a zároveň bylo umožněno placení příspěvků zaměstnavatelem.

V roce 1995 byl pak přijat *zákon o důchodovém pojištění*, který zavedl dvousložkový důchod a postupné zvyšování důchodového věku, který byl z dob komunistického režimu nastaven velmi nízko. Ve stejném roce byl schválen i *zákon o státní sociální podpoře*, ve kterém byl vyzdvižen význam adresného, příjmově testovaného systému sociálních dávek. Nejprve přitom nabyt účinnosti ta ustanovení zákona, která se týkala plošných sociálních dávek (1.10.1995), ve druhé fázi pak ustanovení o adresných dávkách (1.1.1996).

Roku 1995 byl schválen také *zákon č. 248/1995 Sb. o obecně prospěšných společnostech*, které se staly jedním z nestátních poskytovatelů sociálních služeb.

7.4. Čtvrtá etapa: červenec 1996–červen 1998

Na základě výsledků voleb, které se uskutečnily v roce 1996, byla sestavena menšinová koaliční vláda, kterou tvořila ODS, ODA a KDU-ČSL. Koalice však byla závislá na tiché podpoře ČSSD, což do značné míry ztěžovalo prosazování vlastního vládního programu. I když vláda podle Potůčka⁴⁹ usilovala o pokračování ve svém programu sociální politiky a minimalizaci zásahů vlády, v praxi se její snahy setkávaly s očividným nepochopením opozice a odborů. Rezidualisticky orientované reformy tak byly často blokovány sociálnědemokratickou opozicí, a proto se je vládě nedařilo prosadit.

V oblasti sociální politiky si koalice vytyčila, že bude pravidelně valorizovat důchody a životní minimum, udrží adresný systém dávek, zjednoduší administrativu, oddělí financování důchodů od státního rozpočtu, posílí roli obcí a bude podporovat konkurenční prostředí v sociálních službách.

Krátce po volbách v roce 1996 se však v České republice začaly projevat některé negativní dopady vyplývající z příliš radikální ekonomické reformy. Krachy bank, tunelování společností, rostoucí zahraniční deficit a problémy s financováním veřejného sektoru se vláda snažila vyvážit restriktivními opatřeními, která se samozřejmě projevila mimo jiné i v oblasti sociálního zabezpečení. Vládě se tak v této době podařilo prosadit některé rezidualisticky orientované body svého sociálního programu.

V roce 1997 byla jmenována nová vláda premiéra Tošovského, která v sociální politice víceméně navázala na program předcházející vlády.

⁴⁹ Potůček-Sociální politika v Čechách a na Slovensku po r.89, Karolinum, 1998

Lze shrnout, že v celém tomto období se vláda přikláněla spíše k neoliberalně-konzervativnímu pojetí sociální politiky a šikovně k tomu uměla využít i hospodářské problémy doprovázející ekonomickou transformaci, které ekonomicky úspornou sociální politiku dokázaly ospravedlnit.

7.4.1. Legislativní změny v období od r. 1996 do r. 1998

Během let 1996 až 1998 byly přijaty *dílčí novely* k zákonům o sociálním zabezpečení, o důchodovém pojištění a o státní sociální podpoře. Dále byl schválen *zákon o sociálním příspěvku k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie a zákon o sociálním příspěvku k vyrovnání zvýšení cen nájemného*.

7.5. Pátá etapa: od roku 1998

K předešlým čtyřem „Potůčkovým etapám“ porevolučního vývoje sociální politiky doplnil T. Sirovátka⁵⁰ etapu pátou - období po r.1998.

V roce 1998 byla úřednická pravicová vláda nahrazena menšinovou sociálnědemokratickou vládou, která již od počátku deklarovala záměr provést zásadní změny v celkovém pojetí sociální politiky a odklonit se tak od reziduálního konceptu charakteristického pro předchozí vlády.

Již ve svém vládním prohlášení označila sociální politiku za podstatný faktor zdravého rozvoje společnosti. Mezi vládní priority patřila snaha o řešení problému nezaměstnanosti, růst reálných mezd, zvýšení kupní síly důchodců, zajištění důstojných životních podmínek a odstranění všech forem diskriminace. Česká republika se v této době přihlásila k Evropské sociální chartě.

⁵⁰ Sirovátka-Česká sociální politika na prahu 21.stol., Masarykova univerzita, 2000

Mezi cíle, které si vládnoucí strana kladla, patřilo také zlepšení sociálního dialogu se sociálními partnery a zdůraznění role tripartitních jednání.

V tomto období došlo ke zvýšení úrovně minimální mzdy, valorizovaly se částky životního minima a také se rozšířily možnosti dobrovolného důchodového připojištění.

7.5.1. Legislativní změny v období po r. 1998

V roce 1998 byla přijata pravidla pro pravidelnou valorizaci důchodů a také byl schválen *zákon o předčasných důchodech*. V roce 1999 došlo ke schválení *zákona o sociálně-právní ochraně dětí*. V souvislosti s bojem proti nezaměstnanosti byl přijat *Národní plán zaměstnanosti*.

Roku 1998 byl formálně zahájen proces vyjednávání o vstupu České republiky do Evropské unie, v následujícím roce pak v naší republice vstoupila v platnost *Evropská sociální charta* a pracovní právo začalo být postupně harmonizováno s právem Evropské unie. Tyto kroky tak prozrazují následný vývoj: Česká republika se ocitla v závěrečné etapě příprav na svůj budoucí a tolik očekávaný vstup do Evropské unie. Čtyřicet let života v komunistickém režimu se tak mělo stát definitivně minulostí.

8. Cíle Evropské unie v oblasti sociální politiky

Evropská unie se jako nadnárodní organizace zabývá mimo jiné i oblastí sociální politiky. Jak poznamenává I.Tomeš⁵¹, mezi hlavní cíle Evropské unie v této oblasti patří eliminace chudoby a s tím související podpora sociální soudržnosti. V Evropské unii, která je v současné době tvořena 27 různě vyspělými státy, se přirozeně vyskytují regiony mnohdy značně sociálně rozdílné. Úkolem Evropské unie je proto působit ke stírání těchto rozdílů, a to pomocí různých restrukturalizačních programů, sociálního fondu a fondu regionálního rozvoje. Zároveň však EU usiluje o zachování svého stěžejního principu subsidiarity v sociální oblasti. Na základě principu subsidiarity Evropská unie zasahuje pouze tam, kde se nedaří dosáhnout zamýšlených cílů na národní úrovni.

Evropská unie v jednotlivých zemích podporuje sociální reformy inspirované těmi nejlepšími zkušenostmi a snaží se o postupné sjednocování principů sociální ochrany na základě metody otevřené koordinace. Tato metoda vyhlášená lisabonským summitem EU v roce 2000 spočívá ve stanovení společného konkrétního cíle a časového horizontu, ve kterém má být dosažen. Cesta k dosažení takového cíle je již věcí státu a je popsána v jeho národním akčním plánu. Současně dochází na evropské úrovni k monitorování činnosti jednotlivých států a k hodnocení naplňování těchto společných cílů. EU tedy sleduje a vyhodnocuje sociální ukazatele v členských státech a na jejich základě pak vypracovává směrnice, které obsahují cíle, jichž by státy měly v sociální oblasti dosáhnout.

Závěrem je nutno podotknout, že evropské právo neusiluje o sjednocení či harmonizaci systémů sociálního zabezpečení, nýbrž respektuje rozmanité systémy sociálního zabezpečení v jednotlivých státech a snaží se o jejich efektivní konvergenci (sbližování) a koordinaci (přizpůsobení) prostřednictvím spolupráce jednotlivých členských států v sociální oblasti. Koordinace systémů sociálního

⁵¹ Tomeš-Systémy sociálních dávek v zemích střední a východní Evropy v přechodném období in Munková a kol.-Sociální politika v evropských zemích, Karolinum, 2004

zabezpečení v zemích Evropské unie je pak založena na několika zásadách, které umožňují eliminovat možné negativní důsledky migrace pracovníků⁵²:

- zásada rovného zacházení spočívající v zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti
- zásada uplatňování právního řádu jednoho státu (převážně státu, ve kterém osoba pracuje)
- zásada sčítání dob pojištění
- zásada výplaty dávek do ciziny.

Vůdčím principem všech zmíněných zásad je především Evropskou unií deklarovaný volný pohyb osob.

⁵² Tröster-Právo sociálního zabezpečení, C.H.Beck, 2002

9. Základní dokumenty přijaté v rámci EU v sociální oblasti

České republiky se, jakožto středoevropské země a člena Evropské unie, dotýká řada dokumentů, které byly přijaty v rámci EU i Rady Evropy. V následujících řádcích se zmíním o těch nejdůležitějších, přičemž budu vycházet především z Práva sociálního zabezpečení P. Tröster⁵³ a Veřejné politiky M. Potůčka⁵⁴.

Hodnoty Evropské unie jsou již tradičně založeny na respektování lidských práv a na principech obsažených už ve Všeobecné deklaraci lidských práv či v minimálních normách sociálního zabezpečení vypracovaných Mezinárodní organizací práce v roce 1952.

V roce 1961 byla v rámci Rady Evropy přijata Evropská sociální charta, která vychází z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) a ke které se Evropská unie následně přihlásila. Česká republika ji ratifikovala roku 1999. Evropská sociální charta je tvořena souborem sociálních práv občanů, které jsou určitým standardem pro jednotlivé evropské státy ve dvou hlavních oblastech: zaměstnanosti a sociální soudržnosti. Dokument obsahuje povinně i dobrovolně ratifikovatelná práva a jeho hlavním cílem je zajistit příslušníkům ostatních smluvních stran stejnou úroveň sociální ochrany jako vlastním občanům. Význam Evropské sociální charty spočívá také ve snaze postavit zájmy sociální na roveň zájmům ekonomickým.

Za jiný významný dokument, který zároveň vychází z Evropské sociální charty, je považován Evropský zákoník sociálního zabezpečení, jehož základní prioritou je zlepšení úrovně sociální ochrany. Tento dokument byl v České republice ratifikován v roce 2000 a platí od roku 2001.

Výše zmíněné dokumenty byly, jak jsem již uvedla, přijaty Radou Evropy. V rámci Evropského společenství se sociální práva stávají středem zájmu až v 80. letech. Důležitým mezníkem se bezpochyby stalo přijetí Jednotného

⁵³ Tröster a kol.-Právo sociálního zabezpečení, C.H.Beck, 2002

⁵⁴ Čabanová, Munková-Sociální politika in Potůček-Veřejná politika, Karolinum, 2005

evropského aktu v roce 1987, který směřoval k vytvoření jednotného trhu zboží a služeb a k volnému pohybu osob a kapitálu. V této souvislosti mělo začít postupně docházet k harmonizaci legislativy v hospodářské, politické a také v sociální oblasti. Vznikla tak tedy přirozeně potřeba sladit zejména jednotlivé systémy pracovního práva a práva sociálního zabezpečení.

V roce 1989 byla podepsána Charta Evropského společenství o základních sociálních právech pracovníků, která formulovala sociální práva související se zaměstnáním. Měla však pouze deklaratorní povahu a v roce 2000 byla nahrazena Chartou základních práv EU.

Roku 1993 vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva o Evropské unii, která si kladla za cíl podporovat trvale udržitelný ekonomický a sociální rozvoj a posílit ekonomickou a sociální kohezi mezi členskými státy. Snížení rozdílů mezi různými regiony podporou nejméně rozvinutých oblastí by mělo být dosaženo např. pomocí vysoké zaměstnanosti, sociálního a zdravotního pojištění, zlepšení vzdělávání a odstranění diskriminace.

Přílohou Maastrichtské smlouvy se stal nejprve Protokol a následně Dohoda o sociální politice. Ta byla o čtyři roky později, v roce 1997 při přijetí Amsterodamské smlouvy, včleněna přímo do samotného textu smlouvy a vytvořila tak zvláštní kapitolu o sociální politice. To znamenalo důležitý posun, který konečně umožnil v oblasti sociální politiky přijímat plně závazné právní normy.

V roce 1993 Komise ES vypracovala Zelenou knihu „Evropská sociální politika“, kterou byl odstartován proces směřující k vymezení sociální stránky integračního procesu evropských zemí.

Roku 1994 byla Komisí ES vydána Bílá kniha „Cesta vpřed pro Evropskou unii“, která se pokusila načrtnout budoucí vývojové trendy v oblasti sociální politiky. Na základě této Bílé knihy byl následně přijat Sociální akční plán Unie zabývající se problematikou evropského pracovního trhu.

V roce 2000 byl Radou Evropy vypracován dokument, který zakotvil základní přístupy a konkrétní priority ve všech oblastech sociální politiky do roku

2005. Tímto dokumentem byla Evropská sociální agenda. Důraz kladla hlavně na vazbu mezi hospodářskou výkonností a sociálním pokrokem a na celkovou modernizaci modelu evropské sociální politiky. Vyzdvihla tak vzájemnou provázanost hospodářské, sociální a zaměstnanecké politiky.

9.1. Lisabonská strategie

V přibližně stejné době, ve které Rada Evropy vypracovala Evropskou sociální agendu, přijala Evropská rada svou Lisabonskou strategii do roku 2010. O tomto dokumentu pojednává ve své studii zejména M. Kotýnková⁵⁵ a T. Sirovátka⁵⁶.

EU si v Lisabonské strategii klade za cíl především posílení zaměstnanosti a sociální soudržnosti, udržitelný hospodářský růst a konkurenceschopnou ekonomiku vedoucí k politické stabilitě celé Evropské unie. Strategie vychází z metody otevřené koordinace a v souvislosti s ní byl přijat také Lisabonský akční program a Evropská strategie zaměstnanosti. EU v Lisabonské strategii reaguje na dva významné současné trendy, kterými je jednak postupné stárnutí evropské populace, jednak rostoucí globalizace a ekonomická integrace. Právě globalizace, která s sebou přináší technologické, sociální a demografické změny, představuje hlavní výzvu evropské sociální politice. Z tohoto důvodu proto Evropská unie počítá s nutnou modernizací své sociální politiky. Také Lisabonská strategie usiluje o dosažení vzájemné provázanosti hospodářské politiky, politiky zaměstnanosti a sociální politiky.

⁵⁵ Kotýnková-Poločas Lisabonské strategie a její revize in Pocta Igoru Tomešovi, Vysoká škola aplikovaného práva, 2006

⁵⁶ Sirovátka-Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, 2005

Rok 2005 se stal rokem, kdy měla být zhodnocena dosavadní úspěšnost naplňování Lisabonské strategie. M. Kotýnková se ve své práci⁵⁷ zabývá zprávou vypracovanou expertní skupinou pro Evropskou komisi (tzv. Kokova zpráva) na konci roku 2004, která říká, že Lisabonská strategie neplní svá očekávání a uvádí několik důvodů:

- nenaplnění předpokladu vyššího ekonomického růstu
- příliš velký rozsah Lisabonské strategie
- neochota členských zemí přistoupit k reformám a absence nátlakových mechanismů Evropské unie
- konfliktnost ekonomických, sociálních a ekologických cílů
- malá konkrétnost kroků, které mají k cílům směřovat.

Lze shrnout, že malá úspěšnost dosahování cílů, vytyčených Lisabonskou strategií v roce 2000, je především důsledkem nedostatku politické vůle vlád členských států k uskutečnění nutných reforem, přičemž Evropská unie díky otevřené metodě koordinace nedisponuje odpovídajícími nástroji, kterými by mohla na jednotlivé země působit. Kokova zpráva došla k závěru, že cíle Lisabonské strategie byly příliš ambiciózní a postup při jejich naplňování příliš pomalý.

V březnu 2005 byl schválen „Nový začátek Lisabonské strategie“ revidující Lisabonskou strategii. Tento dokument zužuje cíle obsažené původně v Lisabonské strategii. Důraz již není kladen na vysokou úroveň ekologické a sociální ochrany, nýbrž prvořadým úkolem se stává zvýšení konkurenceschopnosti, produktivity a zaměstnanosti. Důležitým krokem má být také zjednodušení a zefektivnění koordinace politik na evropské i národní úrovni. Za účelem zvýšení odpovědnosti členských států vypracovala každá země tzv. Národní program reforem, ve kterém jsou stanoveny jasné reformní kroky umožňující vyhodnocování jejich postupného naplňování.

⁵⁷ Kotýnková-Poločas Lisabonské strategie a její revize in Pocta Igoru Tomešovi, Vysoká škola aplikovaného práva, 2006

10. Sociální politika v ČR po vstupu do EU

Vstupu naší republiky do Evropské unie předcházelo důležité přípravné období, během něhož musela ČR splnit řadu úkolů. Dosažený pokrok v konkrétních oblastech přitom průběžně sledovala a vyhodnocovala EU ve svých dokumentech (např. Přístupové partnerství) a ve výročních zprávách Evropské komise. Sociální kritéria jako taková se však ve zmíněných dokumentech téměř nevyskytovala, protože byla nahrazena kritérii vesměs ekonomickými. Hlavní příčinou tohoto jevu byl podle Ryse⁵⁸ zřejmě v té době celkově velmi nejasný postoj EU k oblasti sociální politiky.

V květnu roku 2004 se Česká republika stala novým členským státem Evropské unie. Pro oblast sociální politiky tento fakt znamenal, že náš národní systém sociálního zabezpečení bude muset být koordinován s evropskými trendy na základě metody otevřené koordinace. Jedním z důležitých nástrojů takové koordinace se stal Národní akční plán sociálního začlenění.

10.1. NASPI (Národní akční plán sociálního začlenění)

Jak jsem již zmínila, boj proti sociálnímu vyloučení a chudobě je jedním z hlavních úkolů evropské sociální politiky. V souvislosti s tím T. Sirovátka⁵⁹ vyzdvihuje čtyři společné cíle politiky sociálního začleňování, které byly formulovány v roce 2000 na summitu v Nice:

- usnadnění participace v zaměstnání a přístupu ke zdrojům, právům, statkům a službám všem
- prevence rizika sociálního vyloučení

⁵⁸ Rys-Transitní státy střední Evropy vstupují do EU: otázky sociálního zabezpečení in Munková a kol.-Sociální politika v evropských zemích, Karolinum, 2004

⁵⁹ Sirovátka-Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, 2005

- pomoc nejvíce zranitelným
- mobilizace všech relevantních subjektů.

Cesta k dosažení vyjmenovaných cílů je již zcela v kompetenci jednotlivých členských států, které za tím účelem vypracovávají Národní akční plány sociální inkluze. Evropská unie si zde ponechává pouze koordinační a monitorovací funkci.

V České republice byl NASPI přijat v roce 2004 a v porovnání s ostatními zeměmi se náš národní akční plán podle Sirovátky vyznačuje vysokou mírou obecnosti a nízkým stupněm kvantifikace jednotlivých cílů. Chudobu chápe zejména jako důsledek nezaměstnanosti, její řešení proto hledá v začlenění na pracovní trh a důraz klade zejména na aktivní politiku zaměstnanosti. Lze tedy shrnout, že tento dokument má především deklaratorní charakter a nepředstavuje příliš významný pokrok v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

10.2. NAPZ (Národní akční plán zaměstnanosti)

Dalším obdobným dokumentem, který byl v České republice přijat po vstupu do Evropské unie v roce 2004 a o kterém pojednává T.Sirovátka též ve své studii Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, je Národní akční plán zaměstnanosti. Národní akční plány členských států EU vycházejí z principů obsažených v Evropské strategii zaměstnanosti a snaží se vytvořit rámec pro analýzu základních problémů pracovních trhů a možností jejich řešení.

Všechny národní akční plány jsou postaveny na několika společných principech: předcházení dlouhodobé nezaměstnanosti, individualizaci a profesionalizaci služeb zaměstnanosti, cílenosti opatření, rozvoji lidského kapitálu a zvýšení pobídkovosti politiky pracovního trhu, aby se lidem vyplatilo pracovat.

Pro Českou republiku je charakteristický spíše rigidní trh práce s vyšší dlouhodobou nezaměstnaností, s nezaměstnaností nekvalifikovaných lidí a s rozdíly v nezaměstnanosti mužů a žen. Jako priority si ČR ve svém NAPZ klade za cíl především podporu hospodářského růstu a konkurenceschopnosti, zaměstnanost, reformu veřejných financí a udržitelný rozvoj. Jedním z nástrojů k dosažení zmíněných cílů má být i nový *zákon o zaměstnanosti*, který byl přijat stejně jako NAPZ v roce 2004.

Také v České republice se můžeme setkat s obecnými trendy, které se současně vyskytují i v ostatních evropských státech, a to se snižováním štedrosti sociálních dávek a zpřísňováním podmínek nároku na dávky. ČR také usiluje o větší flexibilitu schémat sociálního zabezpečení a zpřehledňování podmínek poskytování dávek v nezaměstnanosti.

11. Nové vývojové trendy v sociální oblasti

Ve své práci Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie⁶⁰ věnuje T. Sirovátka pozornost také tzv. novým rizikům. Tento nový jev, který pravděpodobně souvisí s probíhajícími sociálními a demografickými změnami, se v současné době začíná objevovat v mnoha (post)moderních společnostech. Z tohoto důvodu se na tato nová rizika snaží ve své sociální politice reagovat Evropská unie a v jejím rámci i Česká republika. Proto považuji za vhodné se o těchto nových vývojových trendech krátce zmínit i ve své práci.

Podle Sirovátky se sociální stát v současné době mění ve dvou směrech: na jedné straně dochází k omezování sociálních výdajů a na druhé straně se sociální stát modernizuje, klade důraz na jiné cíle i nástroje jejich dosahování. Moderní sociální stát také více usiluje o vzájemné propojení hospodářské a sociální politiky tak, aby sociální výdaje byly zároveň produktivním faktorem.

Mezi konkrétní tzv. nová rizika sociální politiky patří například nerovnováha mezi placenou prací a rodinnými povinnostmi, která ve svém důsledku znevýhodňuje ženy na trhu práce. Dále sem můžeme zahrnout nedostatek dovedností k získání přístupu k adekvátně placenému, jistému zaměstnání v době vzrůstající flexibility pracovního trhu a mezi rizika se řadí i složitější přístup k sociálním dávkám a službám, který se moderní sociální stát snaží spíše omezovat.

V reakci na tato rizika se proto v celé Evropě klade důraz na opatření spočívající v podpoře aktivity na trhu práce, rozvoji lidského kapitálu, harmonizaci rodiny a práce a eliminaci chudoby a sociálního vyloučení. Jak poznamenává T. Sirovátka, Česká republika tyto moderní trendy v posledních letech sice zaznamenala, ale jim odpovídající opatření jsou zatím stále málo důrazná, česká sociální politika se stále zaměřuje spíše na tradiční oblasti a

⁶⁰ Sirovátka-Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, 2005

dosavadní výdaje na nová rizika nelze pokládat za dostatečná. Průvodním jevem takového přístupu může být například rigidita trhu práce či dlouhodobě nízká porodnost.

Závěrem lze tedy říci, že Česká republika současné evropské trendy reflektuje a snaží se s novými riziky vypořádat. Zatím se však její snahy odrážejí spíše v programových dokumentech a ve vytváření právního rámce než v tolik potřebných konkrétních opatřeních sociální politiky. O určitou změnu v tomto přístupu podle mého názoru usiluje i současná vláda prostřednictvím probíhajících reforem, které se na některá z nových rizik snaží reagovat. Jejich výsledky a úspěšnost se však bezpochyby projeví až s odstupem času.

12. Současný právní stav v sociální oblasti (k 1.1.2008)

Volby, které se konaly v roce 2006, ukončily osmiletou vládu sociální demokracie. Ta byla po dlouhých vyjednáváních nahrazena koalicí ODS, KDU-ČSL a Strany zelených. Ještě před jejím nástupem k moci však bylo schváleno několik důležitých právních norem dotýkajících se oblasti sociální politiky, které si zaslouží pozornost.

Oblast pojištění dnes zahrnuje pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na veřejné zdravotní pojištění. V budoucnu by mělo přibýt navíc pojištění úrazové podle nového *zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců*. Tento zákon byl přijat roku 2006, jeho účinnost je však neustále odkládána.

Pojistné na sociální zabezpečení se skládá z pojištění nemocenského a důchodového. V březnu roku 2006 byl levicovými stranami schválen nový *zákon o nemocenském pojištění*, jeho účinnost však byla vzhledem k možnému negativnímu dopadu na státní rozpočet odložena novou vládou nejprve na 1.1.2008 a poté reformou veřejných financí na 1.1.2009. Nemocenské pojištění v České republice spravují okresní správy sociálního zabezpečení.

Český důchodový systém je v současné době postaven na dvou pilířích. Prvním pilířem je povinné základní důchodové pojištění, které je dávkově definované, průběžně financované, univerzální a zabezpečuje všechny ekonomicky aktivní občany. Druhou část důchodového systému pak tvoří dobrovolné doplňkové penzijní připojištění se státním příspěvkem, které je příspěvkově definované a kapitálově financované. Současně sem lze zahrnout i produkty komerčních pojišťoven, zejména životní pojištění. Tato část v rámci Evropské unie odpovídá třetímu pilíři důchodového systému, druhý pilíř - zaměstnavatelské penzijní systémy - u nás neexistuje. Důchodové pojištění zabezpečuje Česká správa sociálního zabezpečení pomocí okresních správ a Pražské správy sociálního zabezpečení.

V rámci státní sociální podpory jsou poskytovány dávky osobám, které se ocitnou ve společensky uznaných sociálních situacích. Stát tak touto formou přebírá podíl své zodpovědnosti za životní úroveň jednotlivců. V oblasti státní sociální podpory došlo v roce 2006 k přijetí nového *zákona o životním a existenčním minimu*.

Dále byl s účinností od 1.1.2007 přijat nový *zákon o pomoci v hmotné nouzi*, který nahradil dosavadní zákon o sociální potřebnosti, podle kterého byly poskytovány některé dávky sociální péče vázané na sociální potřebnost. Zákon o pomoci v hmotné nouzi oproti němu zpřísňuje podmínky pro poskytování dávek a definuje situace hmotné nouze. Systém pomoci v hmotné nouzi má pomoci osobám s nedostatečnými příjmy. Jeho úkolem je zabránit jejich sociálnímu vyloučení a zároveň je motivovat k aktivní snaze zajistit si prostředky k uspokojení svých potřeb. Zákon definuje několik situací, které jsou spojeny s nedostatečným zabezpečením základní obživy, bydlení a mimořádnými událostmi. Podstatnou součástí pomoci v hmotné nouzi tvoří sociální práce s klienty a sociální poradenství. O dávkách pomoci v hmotné nouzi rozhodují pověřené obecní úřady.

V oblasti sociální pomoci byl v roce 2006 schválen *zákon o sociálních službách*, který nabyl účinnosti rovněž 1.1.2007. Jeho cílem je především posílit postavení osob závislých na pomoci jiné osoby prostřednictvím příspěvku na péči, který je vyplácen přímo potřebným osobám. Sociální služby v České republice poskytují obce, kraje, nestátní neziskové organizace, fyzické osoby a Ministerstvo práce a sociálních věcí.

V oblasti zaměstnanosti byl přijat v roce 2004 nový *zákon o zaměstnanosti* a v pracovněprávní oblasti došlo v roce 2006 ke schválení nového *zákoníku práce* s účinností od 1.1.2007.

13. Sociální reformy

Vládní koalice ODS, KDU-ČSL a Strany zelených po svém nástupu k moci v roce 2006 vypracovala návrh reformy veřejných financí⁶¹, která by se měla ve svých důsledcích výrazně projevit i na poli sociální politiky.

Vláda uvádí hned několik důvodů neodkladnosti navrhovaných reforem. Mezi nimi je v první řadě neudržitelný trend zadlužování země, na který je Česká republika upozorňována i zahraničními institucemi. Dalším důvodem je zpoždění reforem, které měly být podle koalice provedeny již před několika lety sociálnědemokratickou vládou, která měla využít působení přechodně příznivých faktorů. V neposlední řadě je také podle vlády třeba snížit nadměrnou výši sociálních mandatorních výdajů, které za vlády ČSSD narostly i v důsledku předvolebních sociálních balíčků.

Koaliční vláda si ve svých reformních návrzích klade následující cíle:

- snížení vládního deficitu a zastavení nárůstu vládního dluhu
- plošné snížení daňového zatížení, omezení administrativní zátěže
- posílení efektivity vládních výdajů, snížení přerozdělování
- podporu rodin s dětmi a snadnější propojení pracovního a rodinného života
- posílení adresnosti sociálního systému, podporu aktivity lidí, zabránění zneužívání sociálního systému
- sociálně citlivý přístup k ekonomicky neaktivní populaci
- dodržování závazků vůči Evropské unii.

Jako svou hlavní prioritu vláda deklaruje zahájení nutné důchodové reformy, která by měla být postavena jednak na zachování mezigenerační solidarity a zároveň by mělo dojít ke zvýšení individuální odpovědnosti jednotlivců.

Reforma veřejných financí má být z časového hlediska rozložena do tří etap a dokončena by měla být v průběhu roku 2008. Navrhované kroky se však setkávají s odporem opozice, která tvrdí, že připravované reformy jsou příliš

⁶¹ www.mpsv.cz

radikální a asociální. Sama ČSSD vypracovala koncem roku 2006 svůj vlastní reformní program nazvaný „Agenda 2010“, který byl do značné míry podobný současnému vládnímu návrhu.

Stejně jako návrh reformy veřejných financí také „Agenda 2010“ zahrnovala kroky spočívající ve zvýšení adresnosti, účinnosti a transparentnosti sociálních dávek, zintenzivnění motivačních prvků pro hledání práce, odstranění vybraných automatických valorizačních schémat, postupné zavádění stropů odvodů na sociální a zdravotní pojištění a jejich sjednocení pro zaměstnance a podnikatele či provedení parametrických změn v důchodovém systému a rozvoj dobrovolného penzijního připojištění.

13.1. Dopad reformy veřejných financí v sociální oblasti

Ke schválení vládního návrhu reformy veřejných financí Poslaneckou sněmovnou došlo po složitých jednáních v srpnu 2007. V září byl pak přijat rozsáhlý zákon č.261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů, který novelizuje desítky právních předpisů z různých oblastí a představuje první etapu reformy veřejných financí. Reforma, která se nese především v duchu snížení daňového zatížení a omezení sociálních výdajů, by měla v oblasti sociální politiky přinést řadu důležitých změn.

Jednou z podstatných změn, která má být reformou zavedena, je odstranění automatického valorizačního mechanismu životního a existenčního minima i řady sociálních dávek, které mají být stanoveny v zákonech v nominálních částkách bez přímé vazby na životní minimum. Vláda se tímto krokem snaží dostat pod svou kontrolu vývoj sociálních mandatorních výdajů. Výjimku tvoří valorizace důchodů, která má být zachována.

První etapa důchodové reformy má být projednávána samostatně, přičemž se počítá se zvýšením důchodového věku na 65 let, prodloužením doby pojištění na 35 let a se zrušením doby studia jako náhradní doby pojištění.

Účinnost nového zákona o nemocenském pojištění byla zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů odložena na 1.1.2009. Hlavní změnou v oblasti nemocenského pojištění od 1.1.2008 je zrušení poskytování nemocenského v prvních třech dnech pracovní neschopnosti. Účinnost zákona o úrazovém pojištění, který přenáší odpovědnost za úrazové pojištění na stát, byla též odložena, a to na 1.1.2010. Uvažuje se však o možnosti vytvoření zcela nového systému úrazového pojištění.

V rámci změn zákona o veřejném zdravotním pojištění byly od 1.1.2008 zavedeny regulační poplatky za návštěvu lékaře, pohotovosti či pobyt v nemocnici a současně byl stanoven maximální roční limit těchto poplatků.

V oblasti pojištění došlo k zavedení jednotné maximální hranice ročního vyměřovacího základu ve výši 48 násobku průměrné mzdy- pro osoby samostatně výdělečně činné i zaměstnance.

V oblasti státní sociální podpory došlo vedle zmíněného zrušení automatické valorizace také k současnému snížení či zrušení několika sociálních dávek. Byly zpřísněny podmínky pro vznik nároku na přídavky na děti, sociální příplatky či pohřebné. Příspěvek na zvýšené životní náklady a příspěvek na školní pomůcky byly úplně zrušeny. Porodné bylo sníženo, byl zaveden vícerychlostní rodičovský příspěvek a peněžitá pomoc v mateřství byla sjednocena pro vdané i osamělé matky.

Ke zpřísnění podmínek pro poskytování dávek došlo i v oblasti hmotné nouze, což se dotkne dlouhodobě nezaměstnaných osob, které mají být v důsledku reformních opatření silněji motivovány k aktivnímu hledání zaměstnání.

V oblasti sociálních služeb počítá reforma s opatřeními podporujícími efektivitu a hospodárnost systému: mají být přesněji vymezena práva a povinnosti okruhu oprávněných osob při využívání příspěvku na péči, kontrola využívání příspěvku má být zpřísněna a účel veřejných výdajů má být jasně vymezen.

14. Názory veřejnosti na českou sociální politiku

Efektivita sociální politiky vždy podstatně závisí na tom, jak je přijímána širokou veřejností. O to více je legitimita sociální politiky důležitá v období transformace společnosti. Ta je totiž obvykle provázána určitými negativními dopady, jako je pokles reálných příjmů, nezaměstnanost a růst sociálních nerovností. Tyto jevy se přirozeně projevují ve zvyšujících se nárocích obyvatelstva na sociálněpolitická opatření. Na druhé straně společnosti procházející transformačním obdobím disponují pouze omezenými ekonomickými prostředky a politické reprezentace se tak musí potýkat s nesnadným úkolem, kdy musí snižovat sociální výdaje a současně brát ohled na nově vznikající rizika, aby zajistily sociální průchodnost reforem a zabránily vzniku sociálního napětí.

I Česká republika se po roce 1989 musela vypořádat s nárůstem počtu oprávněných na opatření sociální politiky a se současným omezováním štedrnosti sociálních dávek a rozsahu některých sociálních služeb. Situace občanů se z hlediska toho, co odvádějí do státního rozpočtu a co z něj dostávají, zhoršila a jejich důvěra v platnost meritokratických principů poklesla.

I přesto výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění z roku 1993 ukázal, že čeští občané na počátku 90. let preferovali liberální hodnoty a souhlasili s nutností provedení ekonomické reformy. Na druhou stranu si lidé začali všimnout také problémů, které se v naší společnosti začaly po roce 1989 objevovat⁶². Postoje obyvatelstva České republiky k procesu postkomunistické transformace byly tedy zpočátku o něco příznivější než v ostatních bývalých komunistických zemích, zároveň však také postupně začal narůstat kritičtější pohled na sociální realitu, který byl způsobený zejména nepříznivými dopady transformace na část české populace.

Studie provedená o devět let později, roku 2002, v rámci Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, která se zabývala názory české veřejnosti na

⁶² Potůček-Sociální politika, Sociologické nakladatelství, 1995

sociální politiku, vypovídá mnohé o úspěšnosti českého transformačního procesu z pohledu obyčejných lidí⁶³.

Ze zmíněné studie vyplývá, že veřejnost hodnotí systém sociálního zabezpečení převážně jako potřebný, ale poukazuje také na to, že současný systém je spíše nespravedlivý, složitý, nákladný, špatně spravovaný, sociální dávky jsou nízké a státní podpora je často zneužívána. Celkově jsou tedy Češi se sociální politikou státu spíše nespokojeni a konstatují, že po roce 1990 došlo k jejímu celkovému zhoršení.

Pokud jde o principiální přístup obyvatelstva k sociální politice, tak princip solidarity a rovnosti mají celkovou podporu populace. Naši občané očekávají od státu především zajištění rovných šancí a ochranu před všeobecnými sociálními riziky. Přestože hlavní roli v sociální politice má mít podle veřejnosti stát, tak se nedá říci, že by nároky Čechů vůči státu byly přehnaně vysoké. Naopak, česká veřejnost je realistická ve svých požadavcích a je si vědoma ekonomické omezenosti zdrojů. Účast v doplňkových schématech soukromého připojištění naše populace sice nepreferuje, ale při zajištění obecných rizik by byla ochotna převzít svůj podíl odpovědnosti jako vhodné doplnění státem garantovaného základního systému. Velký důraz kladou občané na reciprocitu zisků ze systému sociální politiky v porovnání s vklady do systému, přiklánějí se spíše k individualizaci a jejich ochota sdílet a přerozdělovat individuálně různá rizika je spíše nízká.

Z provedeného výzkumu tedy vyplývá, že obecná podpora opatření sociálního státu je mezi lidmi vysoká. To přirozeně souvisí s působením nových postmoderních rizik (jako je nezaměstnanost či oslabení ochranné funkce rodiny), kterým musí současná společnost čelit. Systém sociálního zabezpečení tak v očích veřejnosti stále zůstává potřebným, ale měl by být určitým způsobem reformován. Zlepšování mnoha opatření sociální politiky má přitom celkově velmi širokou podporu občanů.

⁶³ Sirovátka, Valentová-Legitimita sociální politiky, VÚPSV, 2002

Mezi oblasti, které by se měly podle dotázaných prioritně zlepšit, patří především aktivní politika zaměstnanosti, rozvoj lidského kapitálu, přístup k bydlení a zdravotní politika.

15. Závěrečné zhodnocení vývoje sociální politiky po r. 1989

Ve své diplomové práci jsem se zabývala vývojem sociální politiky v České republice po roce 1989. Nyní se pokusím celé období stručně zrekapitulovat a zhodnotit stávající situaci ve vztahu k překonání totalitních deformací naší sociální politiky.

Jak jsem již uvedla v úvodu své práce, státně paternalistický model sociální politiky komunistického režimu se vyznačoval celou řadou deformací, které bylo nutné po roce 1989 odstranit. Celý systém byl postaven na ideologické interpretaci pojmu sociální spravedlnost a charakteristické pro něj byly především velkorysé podmínky pro vznik nároku na sociální dávky, vysoká míra přerozdělování, vyrovnávání sociálních nerovností a očekávaná pasivita občanů. V období přechodu od totalitní k demokratické společnosti, od centrálně řízeného k tržnímu hospodářství a od státního vlastnictví k pluralitě vlastnických vztahů nemohl takový systém sociální politiky přirozeně obstát a musel být reformován.

Období transformace politického a ekonomického systému je obvykle spojeno s jevy, jako je rostoucí nezaměstnanost, inflace, snížení reálných příjmů a z toho vyplývající růst chudoby. Sociální politika v transformujících se zemích se proto vždy potýká jednak s rostoucími požadavky občanů a jednak s omezenými ekonomickými možnostmi. Na počátku období transformace se i náš sociální systém nacházel ve fiskální krizi a sociální výdaje musely být proto logicky omezeny. Na druhé straně však občané, kteří byli nespokojeni s nízkou kvalitou a neefektivností služeb centralistického systému, zároveň očekávali od nového systému změnu k lepšímu. Aby se česká společnost dokázala vyrovnat s rostoucí nezaměstnaností a nedošlo ke vzniku výrazné chudoby, bylo prvním důležitým úkolem sociální reformy vybudovat potřebnou záchrannou sociální síť a vytvořit nástroje pro tlumení nezaměstnanosti (zavedení podpory v nezaměstnanosti, vybudování úřadů práce).

15.1. Změny v principech sociální politiky

Sociální reforma neměla spočívat pouze v jednorázových opatřeních, naopak se mělo jednat o dlouhodobý kontinuální proces principiálních změn. Mezi nejpodstatnější změny, které měly být provedeny, patří zprůhlednění vztahu příspěvků a dávek, odstranění vysoké redistribuce, definování vztahu sociálního zabezpečení a státního rozpočtu, povolení nestátních subjektů, zdůraznění občanské odpovědnosti a participace, vytvoření decentralizované správy či zavedení kolektivního vyjednávání.

Jedním z prvních důležitých kroků bylo odstranění státního monopolu a umožnění vstupu do sociální politiky také nestátním subjektům např. občanským sdružením (z.č.83/1990 Sb.), obecně prospěšným společnostem (z.č.248/1995 Sb.), církvím (z.č.3/2002 Sb.) a dalším. Samostatně pak byla upravena činnost dobrovolníků zákonem č. 198/2002 Sb. o dobrovolnické službě.

Hlavním obecným trendem porevoluční doby se stal přechod od univerzálně poskytovaných dávek k testování příjmů a omezení rozsahu univerzálně poskytovaných sociálních služeb. V sociálním systému se tak prosadil princip prokázané potřeby. Mezi další vedoucí principy se zařadil princip subsidiarity, zásluhovosti a osobní odpovědnosti. Do té doby univerzalistický model nebyl také schopen podporovat motivaci k práci a k výkonu a v období přechodu od společnosti rovnostářského typu ke společnosti výkonově orientované se stal nevyhovujícím. Bylo ho proto třeba přeměnit na nový systém individualisticky a cíleně orientovaný, který by byl postaven na výkonovém principu. Lze říci, že do popředí zájmu se nově dostal jednotlivec a sociální politika se začala do značné míry soustředit také na rozvoj lidského kapitálu.

15.2. Změny v oblasti sociálního zabezpečení

Po volbách v roce 1992 v České republice zesílil vliv zejména konzervativních a neoliberalních politických sil, což se mimo jiné projevilo v reziduálním přístupu k sociální politice. Ta se v té době zaměřovala především na oblast sociálního zabezpečení. Hlavní změnou v této oblasti byl přechod od původně jednopilířového systému, financovaného ze státního rozpočtu, k třípilířovému systému sociálního zabezpečení. Nový systém sociálního zabezpečení byl postaven na sociálním pojištění (zahrnujícím důchodové a nemocenské pojištění), státní sociální podpoře a sociální pomoci. Zároveň byl dřívější, velmi statický sociální systém nahrazen systémem obsahujícím potřebné valorizační mechanismy.

Sociální pojištění (důchodové a nemocenské) je nyní financováno z příspěvků zaměstnavatelů, zaměstnanců, osob samostatně výdělečně činných a státu a je spravováno Českou správou sociálního zabezpečení, ta se však dosud neoddělila od státní správy a stejně tak financování nebylo odděleno od státního rozpočtu. V důchodovém pojištění byla zavedena valorizace důchodů, možnost doplňkového důchodového připojištění a byl také zahájen proces postupného zvyšování důchodového věku. Pro financování důchodového pojištění byl vytvořen speciální účet. Česká republika však stále čeká na provedení potřebné důchodové reformy.

V oblasti státní sociální podpory bylo zdůrazněno hledisko sociální potřebnosti a cílenosti sociálních dávek vyplácených ze státního rozpočtu, které mají současně zachovávat motivaci občanů ke zvyšování svých příjmů. Na významu získaly především adresné sociální dávky poskytované na základě testování příjmů oproti dávkám plošným. Nově byl zaveden institut životního minima a poskytování dávek v nezaměstnanosti.

V oblasti sociální pomoci se přešlo od definování skupin občanů k definování situace sociální a hmotné nouze, k pluralizaci poskytovatelů sociální pomoci a poskytování individuální pomoci co nejbližší občanovi. Důraz byl

položen zejména na poskytování sociálních služeb a poradenství a zdůrazněn byl rovnoprávný vztah mezi jejich poskytovatelem a klientem. Od roku 2007 bylo kritérium sociální potřeby nahrazeno přísnějším kritériem hmotné nouze, které lépe odráží současné snahy o zvýšení motivace nepracujících osob a o omezování štědrosti sociálního státu.

Lze říci, že politika omezení systému sociální ochrany a jeho individualizace vedla v průběhu devadesátých let k zabránění nekontrolovaného růstu výdajů a zároveň se podařilo ochránit obyvatelstvo před rozšířením absolutní chudoby. Sociální reforma probíhala nejprve v méně radikálních a později radikálnějších krocích. Od zprvu spíše sociálnědemokratického modelu sociální politiky došlo postupně k přechodu k reziduální koncepci, která však byla po roce 1996 a zejména po roce 1998 opouštěna pod vlivem nástupu ČSSD k moci.

Ke konci 90.let se Česká republika začala intenzivněji připravovat na svůj vstup do EU, ke kterému došlo roku 2004. Od té doby je náš systém sociální politiky koordinován s evropskými trendy na základě otevřené metody koordinace. Koordinace systémů sociálního zabezpečení jednotlivých členských států má především garantovat zachování práv migrujících pracovníků v souvislosti s volným pohybem osob. Stěžejním sociálně-politickým dokumentem Evropské unie v současné době je Lisabonská strategie a její revidovaná verze z roku 2005. Tento dokument stanoví cíle Evropské unie do roku 2010 a představuje tak východisko pro sociální reformy členských států. Modernizací sociální politiky se Evropská unie snaží reagovat jednak na stárnutí evropské populace, jednak reflektuje probíhající globalizaci a ekonomickou integraci.

Po volbách v roce 2006 a schválení návrhu reformy veřejných financí o rok později vše naznačuje tomu, že se český sociální systém dočká některých potřebných změn za účelem snížení sociálních mandatorních výdajů.

Na druhé straně se česká sociální politika po roce 1989 potýkala i s určitými nedostatky, jakými byly např. malá účast občanů na formování a realizaci sociální politiky, nízká profesionalita politiků, špatně fungující státní správa či nepřipravenost politických stran. Další slabinou byla skutečnost, že navrhovaná řešení často odrážela nikoli skutečné potřeby naší země, ale především politické doktríny a ideologie vládnoucích politických stran.

V současné době se musí česká sociální politika především naučit čelit tzv. novým rizikům a reagovat na moderní trendy, umírňování štedrosti výdajů a modernizaci sociální státu. Zatím lze naši sociální politiku hodnotit jako spíše tradičně orientovanou, proto se vláda prostřednictvím probíhajících sociálních reforem snaží o určité změny. Sociální politika zůstává i v dnešní době nepostradatelnou součástí společnosti, a to i na nadnárodní úrovni. Jejím současným hlavním posláním je zejména ochrana před (post)moderními riziky, potlačování chudoby a nezaměstnanosti a podpora sociální integrace.

Seznam použité literatury:

- Dlouhý J.: Vzájemné vazby systému daní a dávek v ČR, Socioklub, 1997
- Kotous J., Munková G., Peřina P.: Úvod do sociální politiky, ediční středisko PF, 2003
- Machonin P., Tuček M. a kol.: Česká společnost v transformaci, Sociologické nakladatelství, 1996
- Mareš P. a kol.: Dávky sociálního státu, Masarykova univerzita, 2001 (Kapitola Potůček M.: Logika (a nelogičnosti) soustavy sociálních dávek v ČR, Sirovátka T.: Solidarita a sociální dávky)
- Munková G. a kol.: Sociální politika v evropských zemích, Karolinum, 2004 (Kapitola Tomeš I.: Systémy sociálních dávek v zemích střední a východní Evropy v přechodném období, Rys V.: Tranzitní státy střední Evropy vstupují do EU:otázky sociálního zabezpečení)
- Pocta Igoru Tomešovi, Vysoká škola aplikovaného práva, 2006 (Kapitola Koldinská K.: Byl naplněn Scénář sociální reformy, Průša L.: Několik poznámek k vývoji sociálního systému po roce 1990, Kotýnková M.: Poločas Lisabonské strategie a její revize)
- Potůček M.: Křížovatky české sociální reformy, Sociologické nakladatelství, 1999
- Potůček M.: Sociální politika, Sociologické nakladatelství, 1995
- Potůček M. a kol.: Veřejná politika, Karolinum, 2005 (Kapitola Čabanová-Munková: Sociální politika)
- Potůček M., Radičová I.: Sociální politika v Čechách a na Slovensku po r. 1989, Karolinum, 1998
- Rys V.: Česká sociální reforma- Sociologická studie, Karolinum, 2003
- Scénář sociální reformy, 1990 in Potůček: Křížovatky české sociální reformy, Sociologické nakladatelství, 1999
- Sirovátka T.: Česká sociální politika na prahu 21.stol.: Efektivnost, selhávání, legitimita, Masarykova univerzita, 2000

- Tomeš I.: Sociální politika, Teorie a mezinárodní zkušenost, Socioklub, 2001
- Tröster P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení, C.H.Beck, 2002
- Večeřa M.: Sociální stát: Východiska a přístupy, Sociologické nakladatelství, 2001
- Žižková, Krebs a kol.: Základy sociální politiky, VŠE, 1993

Odborné publikace VÚPSV:

- Sirovátka T. a kol.: Směřování české sociální politiky s důrazem na agendu Lisabonské strategie, VÚPSV, 2005
- Sirovátka T., Valentová M.: Legitimita sociální politiky, VÚPSV, 2002

Internetové odkazy:

- www.mpsv.cz
- www.vupsv.cz