

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/294090695>

Sociální politika

Chapter · January 2011

CITATIONS

0

READS

34

1 author:



Vojtech Ripka

Institute for the Study of Totalitarian Regimes

15 PUBLICATIONS **4** CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Socialism Realised- Life in Communist Czechoslovakia 1948-1989 [View project](#)



The birth of Civic Forum [View project](#)

12. SOCIÁLNÍ POLITIKA¹

VOJTĚCH ŘÍPKA

12.1 Charakteristika sociální politiky

Sociální politika je součástí veřejné politiky. Mnohost pojetí veřejné politiky se odráží také v pluralitě vymezení sociální politiky. Sociální politika proto může ve veřejném i odborném diskurzu označovat jak sektor veřejné politiky, tak výzkum této oblasti, tedy vědecký obor. Podobně jako v případě ostatních oblastí veřejné politiky nejde o sektor, jehož výzkum by byl výlučnou doménou politologie.

Politologický výzkum sociální politiky probíhá na průsečíku dalších oborů, tedy především sociologie, ekonomie, politické ekonomie, historiografie, respektive hospodářských a sociálních dějin.² Klasické počátky výzkumu sociální politiky jsou spojeny s důrazem na hodnotovou definici sociální politiky ve smyslu jejích cílů. Jeden ze zakladatelů oboru, Richard Titmuss, dokonce došel k přesvědčení, že bez hodnotově založené definice sociální politiky není možné provádět výzkum.³ Vzhledem k evidentním problémům, které takový přiznaně normativně založený přístup přináší, se tento text zaměřuje na omezenější procedurální pojetí sociální politiky a v oblasti cílů se pouze dotýká hodnotových definic stanovených dominantním aktérem sektoru sociální politiky.

Vymezení sektoru sociální politiky kolísá od úzkého pojetí, které zahrnuje především politiku sociálního zabezpečení, sociálních služeb a problematiku zaměstnanosti, až po široké pojetí, které korespondu-

¹ Tato kapitola vychází ze staršího textu ŘÍPKA, V. – MAREŠ, M. *The Czech Welfare System*. In SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009, pp. 101–119.

² RÁKOSNÍK, J. *Český sociální stát*. In ČECHUROVÁ, J. – ŠTAIF, J. Eds. *K novověkým sociálním dějinám českých zemí. Sociální dějiny dnes. Sv. VI*. Praha: Karolinum, 2004.

³ TITMUSS, R. M. *Social policy: An introduction*. London: Taylor & Francis, 1974.

je s termínem „welfare policy“ či „welfare system“ a obsahuje také bytovou politiku, vzdělávací politiku, zdravotní politiku, stejně jako sociální aspekty dalších sektorů včetně hospodářské politiky. Jak dokládá Schubert, rozsah pojmu sociální politika také souvisí s národním pojetím.⁴

Definičním rámcem pro účely tohoto textu je vymezení blížící se úzkému pojetí. Vycházíme z činnosti státní správy v oblasti sociálního zabezpečení, sociálních služeb, zaměstnanosti a bytové politiky a z tradičních důvodů pomíjíme vzdělávací politiku a zdravotní politiku, které jsou například ve skandinávských systémech považovány za nedílnou součást sociální politiky. Jednotlivé domény české sociální politiky jsou rozdílné jak po legislativní stránce, tak po stránce aktérů (a pochopitelně obsahu samotných politických opatření). Kapitola proto postupuje po jednotlivých doménách a analyzuje je samostatně. Analýza se zcela oprostuje od preskriptivního pohledu souvisejícího často se stanovením cílů sociální politiky jako takové. Cíle české sociální politiky popisujeme pouze tak, jak se odrážejí v činnosti státního aparátu či v politické soutěži.

Pro hledání základního nastavení sociální politiky České republiky je důležité stanovit kategorie, ve kterých toto směřování analyzovat. Étosem, jinde nazývaným například leitmotiv,⁵ zde máme na mysli právě shrnutí základních parametrů sociální politiky ČR. Na poli výzkumu sociální politiky dominuje v posledním dvacetiletí využití ideálních typů vytvořených Gostou Esping-Andersenem v jeho díle „Three Worlds of Welfare Capitalism“. Mezi ideální typy řadí Esping-Andersen liberální (anglosaský), konzervativní (bismarckovský) a sociálně-demokratický. Tradičními příklady zemí blízcími se těmto typům jsou popořadě USA, Německo a Švédsko. Ideálně-typické konstrukce sociálních států Esping-Andersena byly podrobeny důkladné kritice,⁶ ale přesto fungují dále jako základní model pro analýzu prvků sociální politiky jednotlivých států.

⁴ BAZANT, U. – SCHUBERT, K. *European Welfare Systems: Diversity beyond Existing Categories*. In SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009, p. 530.

⁵ *Tamtéž*, p. 531.

⁶ BAZANT, U. – HEGELICH, S. – SCHUBERT, K. *European Welfare Systems – Current State of Research and Some Theoretical Considerations*. In

Parametry modelu české sociální politiky se, podobně jako v ostatních post-komunistických zemích, výrazně odlišují od klasických kategorií Esping-Andersena. Lze nalézt prvky sociálně-demokratického, konzervativního i liberálního modelu a jejich konfigurace neselektuje logiku vývoje západních sociálních států. Ětos české sociální politiky se navíc identifikuje jen s největšími obtížemi, neboť jeho obrysy nejsou příliš často přímo vyjádřeny. Proto je třeba odečítat z implicitního nastavení jednotlivých oblastí sociální politiky. Zhruba do roku 2004 byly v České republice hlavními zásadami výrazná míra zabezpečení, eradikace chudoby a rovnost zaručená státem. Ětos se však nejpozději od druhé poloviny prvního desetiletí 21. století začal posouvat směrem k diverzifikaci systému ve smyslu prostoru pro výběr, a také k důrazu na aktivní roli klientů sociálně-politických opatření. Tento proces započal již za vlády sociální demokracie zhruba v letech 2004–2005, kdy začala příprava legislativních úprav směřujících k rozšíření práv a možností klientů (více v sekcích pojednávajících o legislativním vývoji a o sociálních službách). Za pokračování tohoto trendu lze označit například relativně nekontroverzní „vícerychlostní“ mateřskou dovolenou rozebranou blíže v sekci věnující se rodině. Také přesun mnoha přímých dávek mezi daňové úlevy je krokem směrem od paternalistického pojetí sociální politiky. Stále převládající paternalistické a rovnostářské odkazy komunistické minulosti budou pravděpodobně – v souvislosti s ekonomickým propadem, který zintenzivňuje tlak na veřejné rozpočty – dále narušovány. Jednotnější podobu ětosu však v české sociální politice nelze, jak ukazují sekce o vládní politice a podkapitola o problémových oblastech, nalézt.

12.2 Legislativní rámec a aktéři sociální politiky

Sociální politika v České republice funguje v bohatém a nepřehledném legislativním rámci. Základní směr vývoje sociální politiky je stanoven národními prioritami vyjádřenými v několika strategických

SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009, pp. 3–28.

kých dokumentech, především v programovém prohlášení vlády. Pro účely tohoto textu je výchozím dokumentem popisujícím směřování sociální politiky programové prohlášení vládní koalice z roku 2007.⁷ Další vývoj je vzhledem k vázanosti a konsenzuálnímu charakteru mandátu dočasné vlády premiéra Jana Fischera analyticky neuchopitelný a samotné prohlášení uvádí ve zdravotnické a sociální oblasti udržovací charakter politiky bez strategických změn.

Obecně je třeba poznamenat, že sociální politika je politickou arénou, ve které je krajně obtížné vysledovat byt' základní, strategický konsenzus, který by poskytoval vodítko pro rámec dlouhodobějšího směřování sociální politiky. Konkrétně je možné chybějící společný ětos české sociální politiky ilustrovat právě programovým prohlášením vlády z roku 2007. Tento dokument sice odráží kompromisní společné stanovisko vládních stran, avšak nijak nebere v potaz opoziční představy a navíc je otevřeně v rozporu se „Sociální doktrínou České republiky“⁸ i „Strategií udržitelného rozvoje“⁹, tedy programy zamýšlenými koaličními vládami v čele s ČSSD ve volebním období 2002–2006.

Klíčové principy programového prohlášení vlády jsou sociální a ekologická zodpovědnost. Prohlášení rovněž identifikuje hlavní cílové skupiny sociální politiky: nezaměstnaní, staří lidé a rodiny. Prohlášení deklaruje princip udržitelné rozpočtové strategie a ten se odráží ve jmenování výdajů v sociální oblasti jako jednoho z hlavních polí snížení výdajů státu. Vláda se tak přihlásila ke strategii omezení sociálních výdajů a hlavním nástrojem se má podle prohlášení stát změna valorizačních schémat jednotlivých dávek a zpřísnění či zpřesnění podmínek jejich vyplácení. Naopak v oblasti důchodů prohlášení deklaruje systémovou změnu, která ovšem zachová reálnou výši důchodových plateb občanům. Strategie omezení sociálních výdajů je zacílena na rok 2010, konečným stavem na konci plánovaného pravidelného mandátu koaliční vlády bylo snížení mandatorních výdajů (z nichž většina je součástí širěji pojeté sociální politiky) na 50 %.

⁷ *Programové prohlášení vlády Mirka Topolánka II.* [online]. Informační centrum vlády ČR, 2007.

⁸ *Sociální doktrína České republiky* [online]. Socioklub, září 2002.

⁹ *Strategie udržitelného rozvoje České republiky* [online]. Evropský sociální fond v ČR, 2004.

Vývoj legislativního prostředí v rámci sociální politiky dobře ilustruje velkou míru setrvačnosti, kterou sektor zachovává. Problém vymezení sociálního práva je oproti problematickému vymezení sociální politiky jako takové značně jednodušší, avšak přesto jde z právního hlediska o heterogenní oblast s ne zcela jasnými hranicemi. Základními nástroji sociálního práva však jsou zákony upravující sociální zabezpečení, pracovní právo a systém sociálních služeb. Velká část rodinné politiky spadá do oblasti zvané rodinné právo.

Systém sociálního zabezpečení stojí do značné míry na Zákonu č. 100/1988 Sb.,

o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Jeho pozdější novelizace a navazující právní normy sice významně posunuly jak konstrukci příspěvků, tak i jednotlivé dávky, avšak platnost většiny ustanovení této normy připravované od poloviny 80. let 20. století v normalizačním Československu zůstala ve své původní podobě. Mezi výraznější změny patří zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, který strukturuje organizační zajištění sektoru sociálního zabezpečení. Pro konstrukci většiny dávek státní sociální podpory a sociální pomoci byl klíčový zákon o životním minimu (č. 463/1991), platící až do roku 2006.

Systém sociálního pojištění byl kodifikován v roce 1992 (č. 589/1992 Sb.) a v roce 1994 ho následovala úprava penzijního připojištění (č. 42/1994 Sb.). V roce 1995 byl nastaven současný systém důchodového pojištění (č. 155/1995 Sb.). Zákonodárné úpravy byly nejméně do roku 1999 pouze evolučními změnami normalizační legislativy a jejich koncepce do značné míry spočívala na reakcích na aktuální situaci.

Přelomovou normou se v roce 2006 stal zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který připravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí pod vedením ČSSD. Tato nová úprava sektoru sociálních služeb se stala symbolem odklonu od paternalismu, jak usuzujeme jinde v textu. Následující zákon č. 110/2006 Sb., upravující životní a existenční minimum, je možné považovat za zásadní přelom v přístupu k mechanismu valorizace velké části dávek, neboť od životního minima se odvozuje řada dávek, jak ukazujeme především v sekci o chudobě. Změna konstrukce samotného životního minima měla, jak ukazujeme v sekci o bydlení, svůj dopad v podobě rozdělení nákladů na bydlení a ostatních životních nákladů.

Dosud největší politické kontroverze vzbudil mezi lety 2005 a 2008 Zákoník práce (č. 262/2006 Sb.). Tato norma byla připravena ČSSD spolu s Českomoravskou komorou odborových svazů a byla opřena nejprve o tichou podporu KSČM. Ve schvalovacím procesu v roce 2006 (před volbami do Poslanecké sněmovny) nakonec pro normu hlasovaly právě poslanecké kluby KSČM a ČSSD. Norma zavedla množství změn, obecně zaměřených na ochranu zaměstnanců a posílení vlivu odborů vůči zaměstnavateli. Zákon působí jednoznačně ve směru znepružnění pracovního trhu a byl schválen jak proti vůli zaměstnavatelů, tedy především Svazu průmyslu a obchodu, tak proti vůli ostatních politických stran, a to včetně členů tehdejší vládní koalice s ČSSD. Po ustavení vlády ODS po volbách v roce 2006 hrozil přímý střet v podobě zrušení platnosti Zákoníku práce. V důsledku nedostatku hlasů pro takový krok přikročilo Ministerstvo práce a sociálních věcí k vyjednávacímu procesu na půdorysu tripartity. Kompromisním výsledkem byla legislativně-technická novela zákoníku práce, která upravila některá kontroverzní a technicky vadná ustanovení původního zákoníku.¹⁰

Hlavním aktérem sociální politiky v České republice je Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky (MPSV). Činnost tohoto ministerstva se podle pojetí sociální politiky překrývá s působením dalších součástí vlády České republiky, především ministerstev školství, mládeže a tělovýchovy a zdravotnictví. Orgánem podílejícím se na bytové politice je Ministerstvo pro místní rozvoj. Mezi orgány provádějící opatření sociální politiky patří především Česká správa sociálního zabezpečení, Správa služeb zaměstnanosti a pověřené krajské úřady, které zabezpečují především část sociálních služeb, inspekci jejich kvality a výplatu sociálních dávek. Systém sociálních služeb je nejvíce pluralitním subsektorem systému sociální politiky, protože část poskytovatelů služeb je svou právní formou mimo systém státní správy. Systémy sociálních služeb jsou navíc decentralizovány, a proto lze předpokládat nejpešnější rejstřík pluralitních vztahů v rámci jednotlivých krajů.

¹⁰ TOMEK, V. Tzv. technická novela zákoníku práce. *Bulletin Odborového svazu zdravotnictví a sociální péče ČR* [online]. 2007, roč. 9, č. 6; *Technická novela zákoníku práce* [online]. Hospodářská komora ČR, 06. 02. 2009.

Na celostátní úrovni působí intermediární soustava organizací, od těch, které mají zastoupení v tripartitě, až po zájmové „advocacy groups“ některých skupin klientů sociálního zabezpečení. Důležitou součástí sítě sociální politiky na centrální úrovni se v posledních letech staly také think-tanky. Centrální úroveň je pochopitelně skrze parlamentní legislativní činnost a také prostřednictvím stranických vlád spojena se systémem politických stran.

Politické strany vnímají nejméně od počátku 3. tisíciletí sociální politiku jako jednu z hlavních arén svého soupeření.

V systému sociální politiky se pochopitelně odrážejí zájmy intermediárních organizací. Hlavní intermediární struktury jsou v České republice ve své formální legislativní a organizační podobě známé, avšak důsledné mapování mocenské sítě jednotlivých sektorů zatím chybí. Tzv. sociální dialog je institucionalizovaně veden skrze Radu hospodářské a sociální dohody. Jde o tripartitní orgán sdružující zástupce zaměstnavatelů, zaměstnanců a vlády.

Nejméně v posledních 10 letech však došlo k formalizaci (vyprázdnění) tripartitní platformy a její jednotliví členové volí jiné formy uplatňování vlivu. V případě odborových svazů se například jedná o postupné personální propojení s centrální politickou úrovní, příp. se státní správou. Sbližování zájmů odborů se státní správou je možné ilustrovat předchozím dlouholetým aktivním působením v odborech jak v případě ministra práce a sociálních věcí z let 2002–2006 Zdeňka Škromacha, tak i ministra dočasné vlády Petra Šimerky. Míru úspěšnosti uplatnění zájmu jednotlivých odborových svazů je těžké určit a o celkové hodnocení se vedou publicistické i odborné spory, nicméně spolehlivě je zaznamenán trend zmenšující se členské základny odborů.¹¹ Výše zmíněné propojení MPSV s bývalými odborovými předáky však napovídá, že prostupnost institucí pro rekrutaci musí mít souvislost s mírou souznění cílů obou organizací, i když nemusí jít o vědomý proces obsahující přímá vyjednávání. Mezi další dvojné politicko odborové loajality patří kandidatura odborových předáků na volená místa v parlamentních sborech a vládách. K nejznámějším případům patří senátor Milan Štěch za ČSSD, který je zároveň před-

¹¹ FIALA, P. – HLOUŠEK, V. – KRPEC, O. Evropeizace českých odborových svazů: proměny strategie reprezentace zájmů a okruhu partnerů v procesu evropské integrace. *Politologický časopis*, 2007, roč. 14, č. 2, s. 95.

sedou ČMKOS, jeho předchůdce ve funkci předsedy Richard Falbr, nejprve senátor a dnes poslanec Evropského parlamentu či bývalý pracovník analytického centra ČMKOS a později ministr financí ve vládě ČSSD Jiří Rusnok.

Dosud největší přímé uplatnění zájmů odborových svazů v čele s Českomoravskou komorou odborových svazů (ČMKOS) došlo v roce 2006, tedy za vlády koalice v čele s ČSSD a předsedou vlády Jiřím Paroubkem. Tehdejší podoba Zákoníku práce (č. 262/2006 Sb.) schváleného hlasy ČSSD byla do značné míry formulována přímo analytickým centrem ČMKOS.¹² Celkový vliv odborových svazů je třeba hodnotit s ohledem na jejich podíl na výrazném nesouladu neoliberalní rétoriky Klausových vlád do roku 1997 a jejich setrvačnou sociální politikou. Tento nesoulad totiž naznačuje, nakolik je v České republice ceněn sociální smír. Postoj odborů je jednou z jeho hlavních determinant.

Činnost a vliv „advocacy groups“ je v sociální oblasti z pochopitelných důvodů omezena, neboť akceschopnost či organizovatelnost některých skupin klientů je velmi malá. Přesto v sektoru aktivně působí Národní rada osob se zdravotním postižením ČR. Tato organizace se prokazatelně aktivně podílí na opatřeních v oblasti sociálních služeb.¹³

V tvorbě politiky hrají nemalou roli výzkumně-politické organizace. Za vlád ČSSD či koalice v čele s ČSSD patřilo mezi nejvlivnější akademicky ukotvené Centrum pro sociální strategie při Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy se svým sociálně-demokratickým zaměřením. Jeho tehdejší vedoucí Martin Potůček patřil mezi poradce ministra práce a sociálních věcí a později předsedy vlády Vladimíra Špidly (1998–2004).¹⁴ Podobně výraznou roli sehrál méně viditelný pravicový konzervativní Občanský institut ve vládě Mirka Topolánka. Dva jeho analytici se v roce 2006 stali poradci ministra práce a sociálních věcí Petra Nečase.¹⁵ Mezi vlivné levicové think-tanky zabývající se sociální oblastí však patří také analytické centrum Českomoravské komory odborových svazů.

¹² JENČÍK, K. Boj o zákoník práce začal, vláda jeho projednávání odložila. *SONDY – týdeník pro sociální otázky* [online]. Zář 2005, roč. 15, č. 36.

¹³ *Národní rada osob se zdravotním postižením ČR*.

¹⁴ *Životopis. Martin Potůček* [online]. Martin Potůček, 2009.

¹⁵ *Naši lidé. Občanský institut* [online]. Občanský institut, 2009.

K empirickému doložení vlivu odborových organizací a think-tanků zatím nedošlo, avšak již jen rekrutace aparátu MPSV napovídá na nemalý vliv přinejmenším ve fázích „agenda setting“ a při formulaci politiky.

12.3 Vývoj sociální politiky po roce 1989

Komunistický systém se na vývoji po roce 1989 odrazil v oblasti sociální politiky velice výrazně. Na rozdíl od mnohých jiných oblastí, nejvýrazněji například od zahraniční a bezpečnostní politiky, se od roku 1989 odehrávaly jen méně zásadní změny a systém politiky byl, přes výraznou změnu aktérů, v mnoha zásadních rysech zachován. Proto je nutné poohlédnout se po zdrojích některých odkazů komunistické minulosti, které hrály či hrají klíčovou roli při tvorbě politiky v novém, formálně vzato liberálně-demokratickém prostředí. Sociální politika měla v komunistickém bloku, především pak v Československu a Německé demokratické republice, některé funkce, které jsou zcela v rozporu s hodnotami vtělenými do západoevropských sociálních států. Ačkoli tedy někteří autoři hovoří o specifické variantě sociálního státu, podle našeho názoru má podstatně větší vypovídací hodnotu Jarauschův koncept „welfare dictatorship“.¹⁶ K hlavním rysům odlišujícím sociální politiku komunistického Československa od západního sociálního státu patří především:

- a) podřízení byť jen náznaků sítě zájmových či politických organizací jednotné ideologické a do značné míry i mocenské hierarchii (ideologické vyprázdnění pozdního normalizačního režimu v kombinaci s neexistencí politiky v pluralitním demokratickém smyslu pak zcela znemožňovalo otevřený proces vytváření politiky);
- b) plynulý přechod mezi represivními metodami vůči vlastnímu obyvatelstvu a sociální politikou vázaný na bazální loajalitu vůči režimu¹⁷ v kombinaci s relativně vysokými odměnami za tuto loajalitu;

¹⁶ JARAUSCH, K. H. Care and Coercion: The GDR as Welfare Dictatorship. In JARAUSCH, K. H. Ed. *Dictatorship as Experience: Towards a Socio-Cultural History of the GDR*. New York: Berghahn, 1999, pp. 44–72.

¹⁷ Příkladem tohoto kontinua je spolupráce represivních složek při naplňování ideje plné zaměstnanosti.

- c) vysoká míra přerozdělení a docílení ekonomické homogenity společnosti a zásadní role státu ve všech oblastech (radikální etatismus a paternalismus).

Všechny tyto hlavní rysy se pochopitelně odrazily na polistopadovém vývoji sociální politiky. Předchozí neexistence pluralitní struktury podílející se na tvorbě politiky měla za následek nízkou míru otevřeného zapojení zájmových skupin i politických stran do systému, který se kvůli relativní efektivitě normalizačního režimu zdál funkční. Zde lze také nalézt příčinu malého rozvoje společenské a odborné diskuse o směřování české sociální politiky zejména v 90. letech 20. století. Vyprázdnění normalizačního ideologizujícího jazyka popisujícího politická opatření vyústilo navíc v rozpojení veřejné a politické diskuse od reálného stavu systému sociální politiky. Jen při vědomí těchto odkazů normalizační minulosti lze porozumět spojení neoliberální rétoriky Klausových vlád a velké míry setrvačnosti jejich sociální politiky 90. let 20. století. Ilustruje to například přehled vývoje sociálních výdajů v rámci rozpočtu.

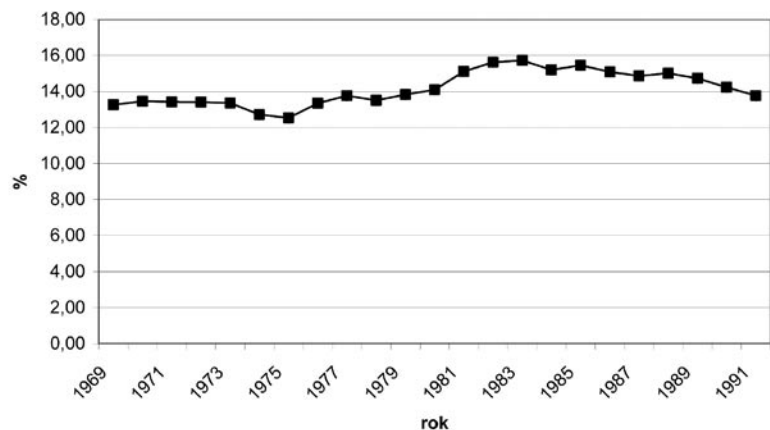
Celkový vývoj sociální politiky je možné sledovat na vývoji sociálních výdajů veřejných rozpočtů, někdy také nazývaných sociální transfery. Fáze expanze či naopak snižování výdajů, ať už se jedná o poměr ke státnímu rozpočtu či poměr k HDP, pomáhá periodizovat vývoj sociální politiky v čase.

Tomasz Inglot provedl analýzu sociálních výdajů během normalizace a za období snižování výdajů označuje období 1969–1980 a období 1981–1989 naopak označuje jako expanzi sociální politiky, kterou dále charakterizuje jako posílený konzervativní egalitarismus.¹⁸

Graf č. 12.1 však ukazuje, že trend snižování podílu sociálních výdajů na ekonomickém výkonu země započal již ve druhé polovině 80. let 20. století. Následující graf č. 12.2, založený rovněž na Inglových datech, ukazuje další vývoj, souměřitelný ovšem kvůli rozdílu metodiky výpočtu národního důchodu a hrubého domácího produktu pouze ve smyslu trendu. Po dočasném poklesu v roce 1993 ukazuje graf s mírnými výkyvy růstový trend, což dokládá mírně expanzivní charakter sociální politiky Klausových vlád mezi lety 1993 a 1997.

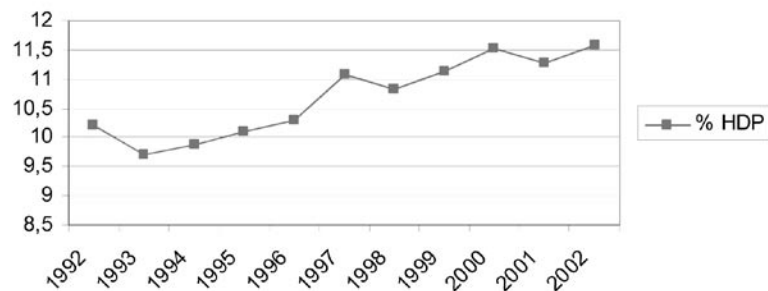
¹⁸ INGLOT, T. *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 196.

Graf č. 12.1: Sociální výdaje na hlavní peněžní dávky jako procento HDP



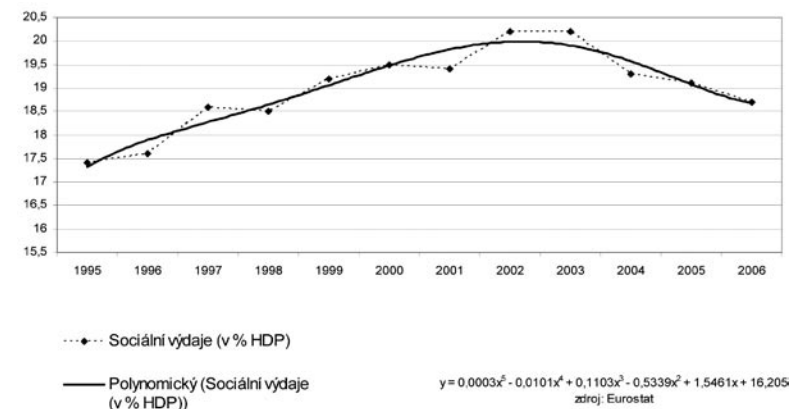
Zdroj: Inglot, T. *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Graf č. 12.2: Sociální výdaje na hlavní peněžní dávky jako procento hrubého domácího produktu (Československo a Česká republika)



Zdroj: Inglot, T. *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Graf č. 12.3: Vývoj sociálních výdajů v České republice (1995–2006)



Zdroj: Eurostat.

Překrývající se graf č. 12.3, sestavený taktéž na základě disparátní metodiky Eurostatu, zachycuje expanzi sociální politiky od roku 1995 s vrcholy v letech 2002 a 2003. Z hlediska politických vlád a vývoje sociální politiky je trend vrcholící v posledním roce menšinové vlády sociální demokracie (2002) a v rozpočtu následné koaliční vlády, který musel nutně vycházet z legislativního prostředí i rozpočtových podkladů předchozího politického vedení (2003), logický a pochopitelný. Naopak v roce 2004 nastartovaný trend snižování těchto výdajů byl přerušen pouze explozivním zvýšením výdajů v důsledku předvolební dynamiky legislativních změn v roce 2006. Z hlediska dynamiky uvnitř ČSSD je překvapivý a je jednou z příčin změn vedení strany ve volebním období 2002–2006.

Podíl výdajů na sociální zabezpečení se však v celkové struktuře rozpočtu od roku 2000 zvyšuje. Analýzou posledních ověřených údajů Eurostatu lze dojít k podílu 42% na celkových výdajích státu. Poměr celkových výdajů veřejných rozpočtů a výdajů na sociální zabezpečení na HDP i vývoj jejich vzájemného poměru ukazuje tabulka č. 12.1.

Tab. č. 12.1: Sociální výdaje jako část veřejných rozpočtů (v %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
výdaje státního rozpočtu (k HDP)	43,20	43,20	42,30	41,80	44,50	46,30	47,30	45,10	45,00	43,80	42,60	42,40
výdaje na sociální zabezpečení (k HDP)				14,80	14,90	16,30	18,40	18,10	18,40	18,40		
výdaje na sociální zabezpečení z rozpočtu				35,41	####	####	38,90	40,13	40,89	####		

Zdroj: Eurostat.

Český systém sociálního zabezpečení je založen na třech relativně oddělených strukturách, které jsou obvykle pojmenované jako pilíře: sociální pojištění, sociální podpora a sociální pomoc. Pilíře se liší podle funkce i podle způsobu financování, avšak nejsou vnitřně zcela soudržné. Sociální pojištění je založeno na příspěvcích a má pokrývat předvídatelné sociální situace. Funkcí státní sociální podpory je řešení především rodinných situací (narození, smrt apod.), které nejsou pokryty pojištěním a které z hlediska státu zasluhují finanční příspěvek. Sociální pomoc naproti tomu slouží jako záchranná síť pro neočekávané sociální situace, na které se nelze připravit. Je úzce propojena se sociálními službami.

Systém sociálního pojištění je založen na příspěvcích a jeho cílem je pokrývat u příspěvateľům předvídatelné nepříznivé sociální situace. V podkapitolách o penzích a nezaměstnanosti ukážeme, že bismarckovský pojistný ideál zachování statusu není naplňován, ale přesto hrají příspěvky do sociálního pojištění zásadní roli.

Z rozpočtu, tedy z obecných daňových odvodů financovaná sociální podpora a sociální pomoc nespočívají na příspěvcích a jejich cílem jsou naopak nepředvídatelné sociální situace. Státní sociální podpory se dotkneme v sekci věnované rodině, neboť většina dávek tohoto programu spadá mezi opatření rodinné politiky. Systém sociální pomoci je popsán v částech týkajících se chudoby a sociálních služeb.

Financování sociálních plateb a sociálních služeb je diverzifikováno v závislosti na jednotlivých pilířích sociální politiky. Sociální odvody jako zdroj sociálního pojištění se odvíjejí od výše platu a měly by teoreticky být odděleny od státního rozpočtu, v praxi však nedošlo k vytvoření separátního fondu a prostředky plynou přes státní rozpočet. Přímo z všeobecných příjmů státního rozpočtu naopak plynou státní sociální zabezpečení a státní sociální pomoc.

Příspěvky na sociální pojištění se skládají ze zdravotního pojištění, z důchodového pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Výsledná výše je v evropském prostředí relativně vysoká.

Mimo tento povinný systém odvodů existuje několik dobrovolných nástrojů sociálního pojištění, především státem garantované penzijní připojištění a také stavební spoření. Stát tyto programy podporuje daňovými odpisy a přímými dotacemi ve formě státního příspěvku. O penzijním připojištění se zmiňuje sekce věnovaná subsektoru důchodové politiky a stavební spoření je blíže popsáno v sekci týkající se státní politiky bydlení.

Z hlediska financování hrají v systému sociálního zabezpečení dominantní roli příspěvky, které jsou nominálně nazývány pojištěním. Téměř 90 % všech výdajů sociálního zabezpečení pochází z těchto sociálních příspěvků. Oproti bismarckovskému modelu sociálního zabezpečení však nedochází k tzv. horizontální redistribuci,¹⁹ tedy k přerozdělení zachovávajícímu statusu příspěvatele. V rámci reform vlády Mirka Topolánka mezi lety 2007 a 2009 byly v oblasti sociálních dávek zavedeny některé prvky anglosaského liberálního systému.

Právě modus sociálních dávek představuje jednu z nejdynamičtějších oblastí současné sociální politiky. V roce 2005 představovaly dávky povahy „means-test“²⁰ pouze 5 %, tedy jen zhruba polovinu průměrné hodnoty všech států Evropské unie. Jednalo se však zároveň o jednu z nejvyšších hodnot (nejvyšší až na Polsko s 6 %) v rámci postkomunistických členských zemí. V letech 2006–2009 došlo

¹⁹ KAUFMAN, R. R. Market Reform and Social Protection: Lessons from the Czech Republic, Hungary, and Poland. *East European Politics and Societies*, 2007, vol. 21, no. 1, p. 111.

²⁰ Dávka založená na testování potřebnosti. Potenciální příjemce tedy musí doložit svou potřebnost.

k dalšímu rozšíření tohoto principu, ať už novým zavedením tohoto principu na stávající dávky či zpřísněním stávajících podmínek.

Dalším definičním kritériem modelu sociální politiky je úroveň příjmové nerovnosti měřené jako Gini koeficient.²¹ Esping-Andersen řadí země s nízkým Gini koeficientem bez výjimky mezi sociálně-demokratické modely sociálního státu. Česká republika se svou současnou hodnotou Gini koeficientu 26 řadí po bok skandinávských zemí. Ačkoli je tato míra rovnostářství ve společnosti do značné míry důsledkem komunistické vlády do roku 1989, přesto příjmová nerovnost v současnosti stagnuje. Tabulka č. 12.2 ukazuje srovnání mezi vývojem hodnoty Gini koeficient v České republice, v nových členských zemích a v členských státech Eurozóny.

Tab. č. 12.2: Gini index v ČR, eurozóně a „nových“ členských státech

geo/time	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CZ	25				26	25	25
Eurozóna (15 členských zemí)					29	29	30
„Nové“ členské státy	29	29	29	30	32	32	30
Dánsko	22		25	24	24	24	25
Finsko	27	26	26	25	26	26	26
Švédsko	24	23		23	23	24	23
Norsko			27	25	28	30	24

Zdroj: Eurostat.

Mezi hlavní priority všech vlád po roce 1990 patřil „boj“ s nezaměstnaností. Vezmeme-li v úvahu princip plné zaměstnanosti do roku 1989 uplatňovaný skrze de facto povinné zaměstnání všeho praceschopného obyvatelstva a vysokou průměrnou dobu v jednom zaměstnání, ukáže se nám jasněji citlivost, jakou téma nezaměstnanosti společensky a politicky po roce 1990 získalo.

Agregátní nezaměstnanost se po roce 1990 vyvíjela velmi dynamicky a dlouhou dobu se odvíjela téměř bez souvislosti s trendy států tehdejší Evropské unie. Především kvůli odložené restrukturalizaci

²¹ EUROSTAT. *Europa – RAMON – Nomenclature Detail View* [online]. Eurostat, 19. 06. 2009.

průmyslu dosáhla míra nezaměstnanosti svého vrcholu na téměř 9% v roce 2000, v zásadě zrcadlově k tehdejšímu trendu v rámci patnáctičlenné Evropské unie. Od té doby až do roku 2008 nezaměstnanost v souvislosti s hospodářským růstem s výkyvem klesala. Přes tento vývoj zůstala nezaměstnanost i pro koaliční vládu z let 2007–2009 hlavním problémem sociální politiky.

Sociální politika užívá různé nástroje pro řešení dlouhodobé a krátkodobé nezaměstnanosti. Krátkodobá nezaměstnanost je řešena v rámci systému sociálního zabezpečení a pravidelné příspěvky na sociální pojištění obsahují přímo příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Pro případ výrazného růstu vytváří vláda v rozpočtu rezervu. Hlavním nástrojem zabezpečení krátkodobě nezaměstnaných je peněžní dávka podpora v nezaměstnanosti. Současný stav je výsledkem zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, který relativně postupně zpřísňuje úpravy hmotného zabezpečení. Zpřísnění v podobě zkrácení podpůrčí doby z 1 roku na 6 měsíců došlo v roce 1992, striktnější podmínky pro stanovení podpůrčí doby byly zavedeny v roce 1999 (zákonem č. 167/1999 Sb.), v roce 2004 pak došlo k věkové diverzifikaci podpůrčí doby.

Pro příjemce je stanovena podmínka alespoň 12 měsíců účasti na systému pojištění ve třech letech předcházejících žádosti. Dávka se nevztahuje na příjemce starobních důchodů, nemocenské a uvězněné osoby.

Doba vyplácení podpory se liší podle věku. Délka podpory:

- do 50 let 6 měsíců;
- od 50 do 55 let 9 měsíců;
- nad 55 let věku 12 měsíců.

Výše podpory je od ledna 2009 stanovena jako podíl na předchozím výdělku se stanovením stropové částky takto:

- první 2 měsíce 65 % průměrného čistého výdělku;
- další 2 měsíce 50 % průměrného čistého výdělku;
- po zbytek podpůrčí doby 45 % průměrného čistého výdělku;
- strop pro výplatu je 13 307 Kč.

V letech 2006–2009 došlo ke zpřísnění některých podmínek pro vyplácení, například výpověď pro hrubé porušení pracovní kázně je od roku 2008 důvodem pro nepřiznání podpory v nezaměstnanosti. Dlouhodobá nezaměstnanost, jejíž definice je z hlediska délky strukturována podle věkových kategorií (viz výše), je řešena pomocí systémů sociální pomoci a sociální podpory, o nichž pojednává sekce

o chudobě. Systém administrují regionální pobočky úřadu práce spadající pod MPSV.

Systém peněžitých dávek v nezaměstnanosti je z hlediska financování politiky nezaměstnanosti hlavním pilířem, tvoří okolo 60 % všech výdajů tohoto subsektoru. Systém české politiky zaměstnanosti zavedl v posledním desetiletí několik aktivačních prvků. Systém je centralizovaný, spoléhá však do značné míry na práci jednotlivých regionálních úřadů a je v evropském kontextu nazýván „měkký“, což vynikne zvláště v porovnání s přísnějšími parametry obdobné politiky na Slovensku. Od června 2009 pokračuje trend zpřísnování přiznávání dávek pro dlouhodobě nezaměstnané a odvozování jejich výše od počtu hodin strávených veřejnými pracemi.

Základem aktivační politiky je individuální akční plán a struktura rekvalifikačních kurzů. Tyto prvky by mohly osvědčit svou funkčnost v kombinaci s přísnějším přístupem úřadů práce k zákonem stanovenému termínu „vhodné zaměstnání“, avšak dosud analytici konstatují formálnost aktivačních opatření. Předčasné odchod z rekvalifikačního kurzu či porušení individuálního akčního plánu má za následek odebrání dávek.

Narůstající problém dlouhodobé nezaměstnanosti dosáhl vrcholu v roce 2007, kdy bylo podle Eurostatu 55 % všech nezaměstnaných v ČR bez práce déle než 12 měsíců. Poměrně strmý nárůst ze 30 % v roce 1998 není možné vysvětlit pouze restrukturalizací ekonomiky. Na problému se podílí také nízká efektivita sociální sítě, především pak v oblasti politiky vůči chudobě. V souvislosti s ekonomickým propadem v roce 2009 zřejmě naroste podíl cyklické nezaměstnanosti, nicméně v absolutních číslech je bez výrazných změn politiky zaměstnanosti pravděpodobné pokračování trendu růstu dlouhodobé nezaměstnanosti.

Systém české politiky zaměstnanosti je oproti situaci v západoevropských státech levnější, neboť výdaje na politiku zaměstnanosti tvoří méně než 1 % HDP země (v evropské „patnáctce“ je to v průměru zhruba dvojnásobek). Schubert si v této souvislosti všímá, že deklarovaná prioritizace politiky zaměstnanosti je v rozporu s výdaji na tuto politiku (ať už se jedná o podíl na sociálních výdajích jako celku, či podíl na HDP země).²²

²² BAZANT, U. – SCHUBERT, K. *c. d.*, p. 520.

Fenomén chudoby je pro českou veřejnost relativně nový. Do roku 1989 nebyla chudoba z ideologických důvodů veřejně připouštěnou sociální situací. Socialistický charakter společnosti měl zcela předejít existenci chudoby, a z toho plynulo, že chudoba nebyla uznána jako specifická sociální situace (na rozdíl od nemoci, mateřství, stáří či smrti), ze které by státu plynula nějaká povinnost. Součástí transformace sociální politiky po roce 1990 bylo zavedení chudoby jako sociální situace do systému sociálního zabezpečení a politika omezující výskyt chudoby se stala jednou z deklarovaných priorit všech polistopadových vlád.

Pro stanovení chudoby existují dvě základní měřítka – životní minimum a hmotná nouze. Od roku 2006 byl zaveden pojem existenční minimum, který rozšiřuje citlivost systému sociálního zabezpečení.

Životní minimum je stanoveno v zákoně č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Je definováno jako minimální společensky uznaná hranice peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Naproti tomu existenční minimum je minimální hranicí peněžních příjmů, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití.

Existenční minimum je nižší než životní minimum a je zaměřeno například na osoby, které překročí pravidla pro registraci na úřadu práce. V první řadě jde o osoby, které odmítnou nabídky vhodného zaměstnání ze strany úřadu práce. Existenční minimum nelze použít u nezaopatřeného dítěte, u poživatele starobního důchodu, u osoby plně invalidní a u osoby starší 65 let. Jednotkou pro výměru životního minima je domácnost a pro každého člena domácnosti je stanovena určitá výměra odvozuující se od jeho věku a míry závislosti. Od roku 2007 vešlo v platnost snížení úrovně životního minima o 30 %. Existenční minimum bylo rovněž již v roce 2007 stanoveno na 200 Kč. Výraznou změnou prošel v roce 2007 mechanismus valorizace. Zatímco do roku 2006 byla valorizace životního minima vázaná na index spotřebitelských změn, ovšem s určitým manévrovacím prostorem pro vládu, od roku 2007 je tato mechanická pomůcka nahrazena relativně volným prostorem pro rozhodnutí vlády. Od roku 2007 proto nedošlo v této oblasti k valorizaci.

Životní minimum je měřítkem pro řadu sociálních dávek, především pak dávek v hmotné nouzi, celou škálu dávek státní sociální

pomoci a rovněž je měřítkem pro stanovení zaopatřovací povinnosti při rozhodování soudů, například v rozvodovém řízení.

V porovnání s ostatními evropskými státy je míra chudoby v České republice malá. Bližší pohled na strukturu skupiny chudých obyvatel ukazuje, že hlavními členy jsou nezaměstnaní, osamělé matky a velké rodiny s více dětmi. Přístup k sociální pomoci je relativně jednoduchý, avšak dávky vedou podle dostupných analýz k velké míře závislosti. Závažnost závislosti je možné ilustrovat rozdílem panujícím mezi chudobou před peněžními sociálními transfery (sociálními dávkami) a po nich.²³ Z tohoto hlediska je systém politik vůči chudobě efektivní, avšak logicky příliš spoléhá, i v evropském srovnání, na sociální transfery. Zatím nebyla provedena analýza dopadů rekalisačních opatření zavedených vládami ODS a koalice v čele s ODS od roku 2007, předběžně však lze očekávat výrazný posun od závislosti.

Dávky rodinné politiky se vyznačují v evropském kontextu dlouhou podporou rodičovské dovolené, malou rolí „means-test“ dávek a postupným posunem od přímé podpory k podpoře nepřímé. Evoluční povaha změn rodinné politiky byla od roku 2007 nahrazena vzrůstající dynamikou, ovšem s výjimkou výše zmíněné předvolební expanze v roce 2006. Mateřská dovolená je jediným pojistným typem dávky v rámci rodinné politiky, v tomto případě z nemocenského pojištění. Zaměstnavatelé jsou povinni zachovat pracovní místo nejen po 28 týdnů mateřské dovolené, ale po dobu až 3 let péče o dítě.

Od roku 2008 je rodičovský příspěvek nabízen klientům v takzvaných třírychlostních variantách s rozlišením výše příspěvku. Od nejvíce honorovaného krátkého 24 měsíčního příspěvku přes standardní 36 měsíců trvající až po pomalý na 48 měsíců. Teoreticky je rodičovský příspěvek genderově neutrální, ale v praxi se na něm, z kulturních a ekonomických důvodů, muži podílejí pouze 1,35%. Nárok na rodičovský příspěvek je možné jen v omezené míře kombinovat s využitím dětských zařízení typu mateřská škola. Původní zákaz výdělečné činnosti pro rodiče na rodičovské dovolené byl postupně zmírňován. Dávka totiž fungovala, jak dokládá Večerník, jako silný incentiv pro

²³ Eurostat.

opuštění trhu práce.²⁴ Diverzifikace dávek (rozložení jednotné dávky do třírychlostní) by mělo tento jev zmírnit.

Dávky v mateřství jsou kryty ze systému sociálního pojištění, zatímco rodičovské příspěvky ze systému státní sociální podpory.

Nizkopříjmové rodiny jsou podporovány skrze sociální příplatek a příspěvek na dítě. Nárok na příspěvek a jeho výše se odvíjí od příjmů s úrovněmi stanovenými jako násobky životního minima, respektive minimální mzdy. Mezi lety 2006 a 2007 se výše i náklady provozování této části systému zdvojnásobila.²⁵ Legislativní změny v roce 2008 přinesly vyvážení ze systému valorizace vázaného na životní minimum a snížily výši dávek o jednu třetinu. Základní povaha dávky však byla zachována. Obecným nárokovým příspěvkem je porodné. Dávky porodného prošly od roku 1990 dynamickým vývojem. Do roku 1995 byla tato jednorázová dávka, zavedená již v roce 1968 vyplácena v rámci nemocenského pojištění pod názvem „podpora při narození dítěte“. Částka byla stanovena absolutně a byla valorizována v letech 1991 (z 2 000 Kčs na 3 000 Kčs), 1993 (z 3 000 Kčs na 4 000 Kč) a 1994 (na 4 500 Kč). Od roku 1995 byla tato dávka převedena do systému státní sociální podpory. Souvislost s nemocenským pojištěním proto zanikla a dávka je do dnešního dne nároková a týká se všech osob s trvalým pobytem v ČR. Její výše byla v roce 1995 svázána s životním minimem na osobní potřeby dítěte a koeficientem podle počtu narozených dětí. Tento koeficient se nejprve mírně zvýšil v roce 2001 (např. pro jedno dítě z 4,00 násobku na 5,00 násobek), skokově pak v roce 2006 a 2007 (nejprve 10,00 při jednom dítěti, od 1. 1. 2007 11,10).²⁶ V roce 2007 tedy porodné při narození jednoho dítěte činilo 17 660 Kč. S odkazem na „neúměrný“ nárůst výdajů na porodné byla dávka s platností od roku 2008 vyvážena z automatického valorizačního mechanismu životního minima. Porodné bylo stanoveno absolutní částkou ve výši 13 000 Kč.

²⁴ VEČERNÍK, J. *Structural Tensions in the Interface between the Labour Market and Social Policy in the Czech Republic. Sociological Studies 4/2004*. Prague: Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic, 2004.

²⁵ NEČAS, P. *Dva roky sociálních reforem 2007–2008* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, prosinec 2008.

²⁶ HALÍŘOVÁ, G. Historický vývoj dávek v mateřství na našem území. In *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Facultas Iuridica. No. 5-6*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2004, s. 219.

Institucionální péče o děti se liší podle věku. Děti do tří let mohou navštěvovat jesle, které správně spadají do zdravotního systému. Množství těchto zařízení i jejich role od roku 1990 zásadně klesla, z 1 000 zařízení v roce 1990 na 49 v roce 2007, jak ukazují statistiky Ministerstva zdravotnictví, regulačního orgánu v této oblasti.²⁷ Pro děti od tří let jsou určeny mateřské školy, které jsou naproti tomu zařazeny do předškolního vzdělávání a dohlíží na ně Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Počet zařízení neprošel tak zásadní redukcí jako v případě jeslí, a to i přes výrazný pokles porodnosti po roce 1990. Dnešních 4 694 mateřských škol pokrývá velkou většinu věkové kohorty, stejně jako tomu bylo v roce 1990 u silnějších populačních ročníků s tehdejšími 7 328 školkami.²⁸ Mateřské školy jsou v naprosté většině financovány obcemi, zhruba 60 jich je provozováno na soukromé bázi (většinou v Praze) a 17 provozují církve. Obecní mateřské školy jsou součástí dotačního programu MŠMT a část hradí také obce samotné a rodiče, přičemž podíl rodičů se postupně zvyšuje. Poslední rok předškolní docházky je podle zákona zdarma.

Ačkoli tento text nezahrnuje samotné školní a vyšší vzdělání, je třeba poznamenat, že například zákonem zaručená bezplatnost školní docházky či její povinnost jsou důležitými faktory rodinné politiky.

Český penzijní systém je založen na principu solidarity a zásluhy. Zdrojem jeho financování je sociální pojištění. Svůj díl příspěvku hradí zaměstnanec i zaměstnavatel (či osoba samostatně výdělečně činná). Právo na penzi je založeno na platbě sociálních odvodů a minimální době pojištění. Penzijní systém neobsahuje pouze starobní důchody pro starší občany, ale rovněž důchody pro plně či částečně invalidní osoby, ovdovělé a osiřelé. Zásadní část systému je založena na průběžném systému označovaném jako PAYG (pay-as-you-go system), podstatně menší část je financována z individuálních účtů.

Systém penzijního pojištění se řídí zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Pojistné činí zhruba 29,5 % hrubých příjmů a skládá se z platby zaměstnavatele a zaměstnance. V případě osob samostatně výdělečně činných činí sazba přímo 29,6 %, avšak existu-

²⁷ *Registr zdravotnických zařízení* [online]. Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR, 2009.

²⁸ *Zdravotnictví a sociální zabezpečení. Česká republika od roku 1989 v číslech* [online]. Český statistický úřad, 2009.

je určité rozmezí pro stanovení základu pro tento výpočet (nejméně 50 % příjmů po odečtu uznatelných výdajů). Zákon 155/1995 také stanovil oddělené financování důchodového systému, a proto je penzijní fond oddělenou součástí státního rozpočtu. Deficity tohoto fondu na sklonku 90. let 20. století vedly ke zvýšení příspěvku o 2 %. Na systém dohlíží MPSV a administraci provádí Česká správa sociálního zabezpečení, respektive její okresní a územní pobočky.

Samotné penze se vypočítávají na základě pojištění. Každá penze se skládá z pevné plošné části a komponentu závislejícím na délce pojištění a dosažených příjmech. Redistribuční princip se skládá ze dvou nezávislých faktorů: prvním je stanovení základu tvořícího snížené příjmy, a ten je založen na délce pojištění. Druhým faktorem je vztah žadatele k důchodovému věku. Je možno zažádat o předčasný starobní důchod, tím se ovšem snižuje jeho výše. Velmi silným egalitářským prvkem systému je způsob, jakým je vypočítána výměra z příjmu, tedy „snížený příjem“ (I_r). Vychází se z příjmu I , který je stanoven jako průměr indexovaného měsíčního příjmu po určitý počet bezprostředně předcházejících odpracovaných let. Snižovací výměra má dvě úrovně definované jako I_1 a I_2 . Ty jsou stanovovány vládou a v současnosti odpovídá I_2 zhruba úrovni průměrné mzdy a I_1 tvoří přibližně její polovinu. Pro příjmy $I \leq I_1$ platí

$$I_r = I,$$

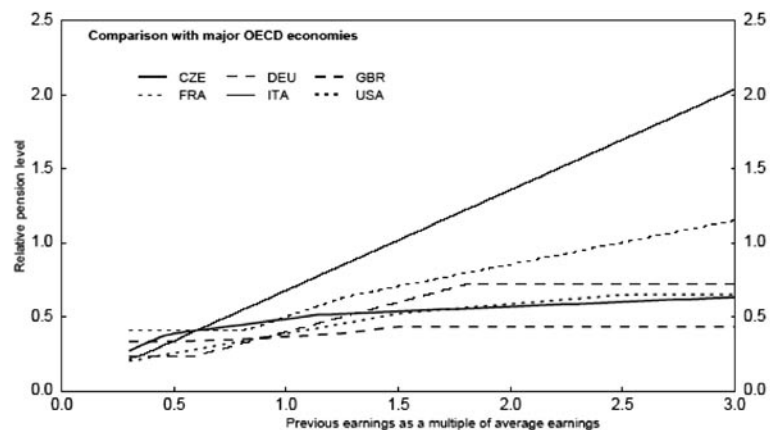
$$\text{pro příjmy } I_1 \leq I \leq I_2$$

$$I_r = I_1 + 0.3 (I - I_1) = 0.3 I + 0.7 I_1,$$

$$\text{a pro příjmy } I > I_2$$

$$I_r = I_1 + 0.3 (I_2 - I_1) + 0.1 (I - I_2) = 0.1 I + 0.7 I_1 + 0.2 I_2.$$

Pro nejnižší příjmové skupiny proto neplatí žádné snížení, 70 % se týká skupiny dosahující nejméně poloviny průměrných příjmů (pro rok 2009 nad 10 500) a k 90 % snížení dochází u příjmové skupiny nad průměrnou mzdou (v roce 2009 nad 27 000). Tato vysoká míra redistribuce kontrastuje s bismarckovským deklarativním nastavením systému jako zásluhového. Výše jsme uvedli, že výše důchodu se odvíjí od výše příspěvků na pojištění. Úměra je však velmi slabá, jak ukazuje graf č. 12.4. Oproti ostatním zemím OECD je tedy v České republice výrazně nižší progresse důchodů, a tedy i tzv. míra reprodukce (replacement rate) je ve skupině s příjmy nad průměrem v mezinárodním srovnání nízká.

Graf č. 12.4: Mezinárodní srovnání relativní míry důchodů

Zdroj: Hemmings 2006

Hranice odchodu do důchodu je na základě právně ukotveného mechanismu postupně prodlužována a v roce 2013 by se měla ustálit na 63 letech pro muže a 60 až 63 letech pro ženy, v závislosti na počtu vychovaných dětí. Valorizační schéma do značné míry závisí na vládě a stanovuje pouze prahové úrovně, jejichž překročení musí vést k valorizaci. Povinná část zvýšení musí odpovídat 100% růstu spotřebitelských cen a alespoň 33% růstu reálných mezd, v praxi je však tato míra vládami pravidelně překračována.

Z penzijního pojištění jsou vypláceny nejen starobní důchody, ale také částečné a plně invalidní důchody a dále sirotčí a vdovské důchodové platby.

Dalším pilířem penzijního systému je penzijní připojištění se státní podporou. Program je dobrovolný a realizují ho soukromé penzijní fondy. Výše příspěvků je dosud poměrně nízká a stát podporuje vklady pravidelným ročním příspěvkem a daňovými úlevami.

Hospodaření penzijních fondů je regulováno vládou a možnosti jejich nakládání s vloženými prostředky jsou oproti jiným typům např. investičních fondů značně omezené. Tento pilíř zatím nedostal původním představám o své funkci. V systému je sice v současnosti zapojeno přes 4 miliony občanů, avšak průměrný příspěvek tvoří pouze přes 400 Kč měsíčně. Navíc se podle údajů Ministerstva financí

České republiky zdá, že ekonomická krize se velmi negativně projeví na dalším rozvoji fondů.²⁹

Problém stárnutí populace je jedním z hlavních evropských sociálních problémů a Česká republika není v tomto ohledu výjimkou. Rychlost, s jakou k němu však v České republice dochází, staví zemi do skupiny nejzranitelnějších penzijních systémů v rámci EU. Nejméně od roku 2003 proto na politické scéně panuje relativní konsenzus o nutnosti změnit schéma penzijního systému. Výjimku z tohoto konsenzu tvoří KSČM, která se angažuje pro zachování současného systému. Konsenzus vyústil v sestavení skupiny expertů pod vedením analytika České národní banky, širší veřejnosti známá podle svého moderátora jako Bezděková komise. Komise sestavila v roce 2005 přesnou podobu pěti představ o výsledné podobě penzijního systému podle požadavků jednotlivých politických stran.³⁰ Vzhledem k mechanice českého systému politických stran však od počátku bylo jasné, že ani jedna z detailně projektovaných vizí politických stran o budoucí podobě penzijního systému nebude realizována. V roce 2006 na práci expertní komise navázala nově ustavená politická komise, která po volbách započala hledat kompromisní výsledek, který by byl přeložitelný do konkrétního politicko-legislativního postupu. Rodící se kompromis však nebyl kvůli odchodu ČSSD a KSČM před koncem vyjednávání dosažen. V roce 2006 v povolebním vyjednávání došlo především mezi ODS a ČSSD ke shodě na některých krocích I. etapy reformy penzijního systému (dohoda obsahovala například prohloubení a zrychlení procesu zvyšování hranice starobní penze).

Přesto byl v roce 2008 prosazen první krok reformy penzijního systému, který obsahuje prodloužení procesu zvyšování věku pro odchod do důchodu na 65 let pro muže, dále byla zvýšena procentní výměra z příjmů (I_1) a nakonec byl paralelně ke zvýšení věku odchodu do penze stanoven harmonogram prodloužení minimální doby pojištění. Tyto změny vejdou v platnost od roku 2010.

Další kroky projektované reformy, tedy především postupné pře-

²⁹ *Základní ukazatele vývoje penzijního připojištění v České republice – k 31. 03. 2009* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2009.

³⁰ *Příprava podkladů pro rozhodování o pokračování důchodové reformy v letech 2004 až 2005 (činnost tzv. Bezděkovy komise)* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2007.

nášení váhy na penzijní připojištění pomocí schématu opt-out (vyvazování se) z PAYG systému je v této legislativě částečně připraveno, protože byly vytvořeny podmínky pro tvorbu rezervy určené na výpadek v souvislosti s procesem opt-out. Další kroky jsou však nejméně do roku 2010 nepravděpodobné.

Mezi tři hlavní nástroje centrální vlády v oblasti bytové politiky patří daňové úlevy na hypotéky, podpora stavebního spoření a regulace nájmů v části bytového fondu. V evropském srovnání je podíl financí na bytovou politiku čtyřikrát nižší než průměr zemí Evropské unie. Tento fakt plyne mimo jiné z toho, že zhruba jedna šestina bytů je prakticky mimo trh s bydlením, neboť je v nich zavedeno regulované nájemné. Již samotná existence regulovaného nájemného, respektive jeho nezrušení, je možno považovat za plošné opatření sociální politiky svého druhu. Nájemníky v bytech s regulovaným nájmem není třeba podle této logiky dále podporovat dalšími zdroji sociálního zabezpečení. Nájemníci s regulovaným nájmem však v mnoha případech v druhé polovině 90. let byli příjemci sociálních dávek. Jak uvádí Sunega, jde však o zcela nespecifické opatření, které nebere v potaz příjmy domácnosti a často tak podporuje nepotřebné a naopak se podílí na zvýšení tržních cen, často pro sociálně potřebné obtížně dostupných.³¹ Regulace nájmů však může v brzké době být zrušena či výrazně uvolněna, a to nejen kvůli rétorické obraně majitelů bytů ze strany pravice, ale hlavním motivem pro zrušení regulace může být výsledek sporu majitelů domů s Českou republikou, vedeným proti regulaci u Evropského soudu pro lidská práva. V neposlední řadě regulace, která neumožňuje volnou směnu bytů, vede k normalizaci překračování pravidel zacházení s těmito byty v masovém měřítku.³² Výsledná rigidita trhu se rovněž podílí na nízké mobilitě pracovní síly v ČR.³³

³¹ SUNEGA, P. Deregulace nájemného, adresný příspěvek na nájemné. In *Bytová politika v České republice. Sborník z konference pořádané katedrou sociální politiky Vysoké školy ekonomické a řešitelským kolektivem grantového projektu č. 402/01/0146* [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická. Fakulta národohospodářská. Katedra sociální politiky, 2002.

³² LUX, M. *The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic. Sociological Studies 1/2000*. Prague: Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic, 2000, pp. 22–23.

³³ LUX, M. – SUNEGA, P. – MIKESZOVÁ, M. – VEČERNÍK, J. – MATYÁŠ, F. *Analýza opatření bytové politiky směřujících k podpoře flexibility*

Do roku 2007 řešil systém sociálního zabezpečení pokrytí nákladů na bydlení u občanů v obtížné sociální situaci pomocí jednotného systému životního minima, jehož složkou byly také náklady na bydlení domácnosti. S ohledem na regionální diferenciaci cen bydlení byla tato část zákonnou úpravou životního minima od roku 2007 převedena na dvě nové specifické dávky na bydlení:

- a) příspěvek na bydlení ze systému dávek státní sociální podpory a
- b) doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi

Příspěvek na bydlení vychází z představy o únosném poměru nákladů na bydlení na celkových příjmech (30% mimo Prahu, v Praze 35%), případný rozdíl je pak příspěvkem dorovnán. Dávka má zamezit ztrátě bydlení pro nízkopříjmové skupiny. Doplatek na bydlení je naproti tomu sestaven individuálně s ohledem na reálné náklady na bydlení v daném regionu. MPSV uvádí, že za rok 2007 bylo v ČR 123 tis. příjemců příspěvku na bydlení a 26 tis. příjemců doplatku na bydlení. Doplatek na bydlení konstruovaný podle místní cenové hladiny může na jednu stranu přinést vyrovnání meziregionálních rozdílů, na druhou stranu však eliminuje působení tržních sil ve smyslu vnitrostátní migrace.

Komunistická vláda kladla v oblasti sociálních služeb velký důraz na formální institucionalizaci a centralizaci. V posledních 20 letech se v této oblasti projevila setrvačnost, podobně jako v ostatních středoevropských postkomunistických státech, obzvláště silně. Do roku 2006 byl ústředním aktérem sociálních služeb jejich provozovatel, tedy po decentralizačním procesu, který započal v roce 1997, především kraj či obec. Posun od poskytovatele služeb ke klientovi nastal schválením zákona č. 108/2006. Zákon definuje sociální služby jako „činnost nebo soubor činností podle tohoto zákona zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení“.³⁴

Klienti sociálních služeb jsou pak definováni jako občané, kteří potřebují kvůli svému zdravotnímu stavu či věku pomoc a podporu a kteří nejsou bez pomoci ze strany společnosti schopni překonat svou nepříznivou situaci.³⁵ Občanem není v tomto případě míněn

práce v ČR. I. díl – teoretický úvod [online]. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006, s. 10.

³⁴ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

³⁵ Tamtéž.

pouze občan ČR, ale v souvislosti s legislativou EU také občan jiné členské země EU či jeho rodinný příslušník, žadatel o azyl či držitel trvalého povolení k pobytu. Zákon o sociálních službách definuje tři základní oblasti sociálních služeb, tedy sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence. Poskytovatelé sociálních služeb jsou (mimo pět státních zařízení pro mentálně postižené) obce, kraje a nestátní neziskové organizace. MPSV je hlavním garantem sociálních služeb a z tohoto titulu koná nad poskytovateli dozor, v praxi je však tato funkce včetně registrace poskytovatelů částečně přenesena na kraje. Údaje o financování těchto služeb přibližuje strukturu poskytovatelů, v roce 2007 to podle zprávy MPSV byly z 55 % kraje, ze 35 % obce a zbylých 15 % připadá na nestátní neziskové organizace a církve.³⁶

Poskytování sociálních služeb klientovi je prováděno na smluvní bázi podléhající občanskému právu, a je tudíž vymahatelné. Financování sociálních služeb probíhá formou příspěvku na péči.

Mezinárodní vlivy na český systém sociální politiky se od pádu komunistického režimu v roce 1989 s ohledem na politickou situaci a integraci do nadnárodních struktur značně proměnily. Obecně se dá říci, že mnohými západoevropskými a americkými sociálními vědci a politiky předpokládaná míra vlivu nejprve tzv. bretonwoodských institucí (Světová banka a Mezinárodní měnový fond) a poté Evropské unie nebyla ani zdaleka naplněna a česká sociální politika do značné míry zachovala setrvačnost.

Přesto je užitečné blíže popsat dominantní vlivy, alespoň co se týká veřejného prostoru. První transformační období mezi lety 1990–1993 charakterizuje spíše zaměření na domácí tradici a určitý vliv je možné sledovat jak ze strany Mezinárodní organizace práce (International Labour Organization), tak ze strany německých a francouzských expertů.³⁷

Druhé transformační období v letech 1994–1996/7 je charakterizováno odklonem od sociálně-demokratických tradic západoevropských zemí, dominantní vliv na sociální politiku však nezískávají jinde ve středovýchodní Evropě vlivné bretonwoodské organizace (Světová

³⁶ *Statistická ročenka z oblastí práce a sociálních věcí 2007* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2008.

³⁷ INGLOT, T. c. d., pp. 219–226.

banka a Mezinárodní měnový fond). Důvodem nízkého vlivu těchto mezinárodních organizací, například ve srovnání s Maďarskem či Polskem, je mimo jiné nízká míra zadlužení České republiky. Dluh u Mezinárodního měnového fondu totiž výrazně posiluje doporučení této organizace vůči dlužné zemi.

V rozmezí let 1998–2004 vycházel dominantní mezinárodní vliv na českou sociální politiku ze strany Evropské unie. Spojení přístupových rozhovorů s politikou vlád vedených ČSSD vedlo k legitimaci tzv. sociál-demokratizace systému sociálního zabezpečení. Jedním z důležitých momentů veřejné diskuse bylo rétorické přimknutí ČSSD k „evropskému modelu sociálního státu“. Strategické použití této figury spočívalo především ve vytvoření duality „evropský sociální model“ zastupovaný ČSSD versus „neoliberální experimentování ODS“ hledající inspiraci mimo mainstream států EU. Ačkoli je jen velmi těžké najít konkrétnější vyjádření evropského sociálního státu a například Schubert s Bazantovou přímo vycházejí z neexistence takového modelu, přesto byla právě tato rétorická figura, zaměřující sociálně-demokratický model za evropský, důležitou součástí volební kampaně v roce 2002 i v roce 2006. Mezi západoevropskými sociálními vědci se nicméně ustavil konsenzus o malém vlivu vstupních rozhovorů na podobu sociální politiky postkomunistických zemí, alespoň oproti očekávání západoevropských států.^{38,39}

Koaliční vláda Mirka Topolánka z let 2007–2009 postavila svůj program na kritice neúspěšného sociálního státu západoevropského stříhu a inspirace pro svá opatření hledala především v zemích Pobaltí a na Slovensku. Programatická inspirace v programu ODS nezůstala v deklarativní rovině, experti především ze Slovenska přešli z funkcí konzultantů politické strany do funkce poradců pro sociální politiku a zdravotnictví.

³⁸ AIDUKAITE, J. *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State: The Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*. Södertörn: Södertörn Doctoral Dissertations 1, 2004.

³⁹ TAMÁS, P. The European Welfare State and Welfare Expectations in the Central European Enlargement Countries. In TAMÁS, P. – BECKER, U. Eds. *Social Science in Eastern Europe. Newsletter. Special Edition 2001. The Countries of Central and Eastern Europe and the EU: Attitudes and Perceptions* [online]. 2001, pp. 15–30.

Paralelně k tomuto trendu odklánějícímu sociální směřování české sociální politiky od klasických kontinentálních sociálních států sociálně-demokratického typu však bylo provázeno procesy spojenými s členstvím České republiky v Evropské unii.

Sociální politika nepatří mezi oblasti, ve kterých by členské státy přenesly významnější část pravomocí na úroveň EU. Přesto má toto nadnárodní uskupení vliv na sociální politiku členských států, a to nejméně ve dvou modech:

- a) přímá regulace politik, které s národními politikami úzce souvisejí ve smyslu integračního procesu;
- b) nepřímé metody ovlivňování bez právní závaznosti.

Wolfram Lamping v této souvislosti rozděluje přímou regulaci na pozitivní a negativní. Zatímco negativní přímý integrační tlak působí ve směru integrace vnitřních trhů, pozitivní integrační tlaky Lamping identifikuje v oblasti minimálních standardů pracovního práva a genderové spravedlnosti.⁴⁰ Příkladem konkrétních dopadů na českou arénu sociální politiky je, přinejmenším v symbolické rovině, antidiskriminační zákon a peripetie jeho schvalování mezi lety 2004 a 2009. Tyto závazné předpisy se týkají jak vztahu zaměstnanec–zaměstnavatel, tak přenositelnosti oprávnění systému sociálního zabezpečení pro zaměstnance působící v několika různých zemích Evropské unie. Římskou smlouvou je tak vytvořen jednotný pracovní prostor a mobilita pracovních sil je touto soustavou zaručující „konvertibilitu“ oprávnění sociálního zabezpečení. Významnou oblastí spadající do jurisdikce EU je veřejné zdravotnictví.

Sociální politika EU disponuje pouze jedním významnějším přímým redistribučním nástrojem, Evropským sociálním fondem (ESF). Strategie ESF je úzce svázána se strategií zaměstnanosti EU a zvláště v případě novějších členů EU včetně České republiky tvoří významný nástroj prosazování agendy EU. V českých podmínkách je činnost ESF (který zde působí od roku 2004) v současnosti organizována pomocí tří operačních programů, z nichž všechny alespoň nepřímo souvisí se sociální politikou, především pak s politikou pracovního trhu. Jedná se o operační programy Lidské zdroje a zaměstnanost,

⁴⁰ LAMPING, W. European Union Social Policy: Towards a Post-National Welfare State? In SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009, pp. 495–510.

Vzdělání pro konkurenceschopnost a Praha Adaptabilita. Celkově může být ze zdrojů ESF vyplaceno mezi lety 2007–2014 až 3,8 miliard EUR.⁴¹ Vzhledem k podmínce spolufinancování to prakticky znamená, že část rozpočtu České republiky, až 0,6 miliardy EUR, je přerozdělena podle priorit EU. Celková suma 4,6 miliard EUR, která může být na programy ESF v České republice mezi lety 2007–2013 vynaložena, sice netvoří více než několik procent rozpočtu České republiky, přesto se jedná o významný podíl EU na stanovení podmínek čerpání státního rozpočtu.

Evropská regulace ve smyslu „negativních integračních politik“ souvisí primárně s pravidly zavádějícími jednotný evropský trh, respektive jejich důsledky na národní systémy sociálních politik. Lamping pro takové externality jednotného evropského trhu zdůrazňuje roli jurisdikce Evropského soudního dvora, jehož rozhodnutí související s jednotným trhem často zasahují do národních systémů sociální politiky. V Lampingově interpretaci suplují Evropský soudní dvůr roli legislativy, protože ekonomická integrace není kvůli malé vůli národních vlád provázena odpovídajícími opatřeními v oblasti sociální politiky.

Hlavním prostředkem uplatňování nepřímého vlivu na národní sociální politiky je Otevřená metoda koordinace (Open Method of Coordination; OMC). OMC je založena na sdílení informací a jejich systematickém sběru a třídění. Řízení procesu má v kompetenci Generální ředitelství Evropské komise pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti. Obsahem metody otevřené koordinace je především proces řízené analýzy národních sociálních politik a jejich strukturovaná komparace v podobě dvouletých národních zpráv sestavených podle jednotného klíče. Národní zprávy jsou psány s ohledem na základní stanovené priority EU, tedy především zvyšování sociální inkluze a sociálního zabezpečení.

Vzájemné interakce EU a české sociální politiky je užitečné studovat na koncentrovaném úseku českého předsednictví rady EU v první polovině roku 2009. I vlastní zpráva vlády o výsledcích předsednictví (technicky zprávu vypracovala pochopitelně překlenovací vláda Jana Fischera, avšak vycházela z podkladů vlády Mirka Topolánka) nazna-

⁴¹ *Operační programy 2007–2013* [online]. Evropský sociální fond v ČR, 2009.

čuje kontroverze, v českém tisku a české politice snad nejviditelnější v oblasti péče o dítě.⁴² Hlavním tématem vzrušených neshod byl střet tzv. Barcelonských cílů z roku 2002 směřujících k podpoře institucionalizované péče o děti včetně stanovení závazných cílů podílu této péče v populaci. Konkrétně se jedná o 90 % dětí nad tři roky v institucionalizované péči a 33 % dětí do tří let.⁴³ České předsednictví prosadilo na schůzky rezortních kolegů diskusi o revizi těchto cílů, neboť ideologické směřování české sociální politiky je s nárůstem (v případě jeslí opětovným) institucionalizované péče v rozporu, jak už jsme naznačili v sekci o rodině. Tento spor mezi nadnárodní a národní úrovní se celkem nepřekvapivě odrazil ve vzniklém vnitropolitickém sporu hlavních rivalů ODS a ČSSD.⁴⁴ V tomto případě však lze sociální demokracii podezřívát z názorového obratu způsobeného společenskou reakcí ideologicky spřátelených skupin.⁴⁵

Nezanedbatelný je neformální vliv informačních toků v rámci EU. Standardizované informace o národních politikách, včetně sociální politiky, podává pro země EU a přístupující země Evropský statistický úřad. Jeho komparativní metodické rámce působí zpětně na národní státy například skrze sociálně-vědný výzkum, který statistické údaje Eurostatu často využívá.

12.4 Současné klíčové problémy sociální politiky

Identifikace problémů současné české sociální politiky přinášejí podobné obtíže, k jakým dochází při pokusu o definici samotného pole zkoumání. Lze se v tomto případě zbavit i v odborné diskusi obvyklého hodnotového založení problémů, například poněkud bezzubým přihlášením se k těm problémům, které odhaluje samotná vláda? Lze provést hodnocení bez přihlídnutí k cílům, které by sociální politika

⁴² *Výsledky předsednictví. EU2009.CZ* [online]. Vláda ČR, 2009.

⁴³ *Presidency Conclusions. Barcelona European Council. 15 and 16 March 2002* [online]. Council of the European Union, 2002.

⁴⁴ BARTOŠ, A. ČSSD chce více jeslí, dříve jejich úbytek vítala. *iDNES.cz* [online]. 19. 06. 2009.

⁴⁵ KOTIŠOVÁ, M. *Co jsou barcelonské cíle Evropy* [online]. GITA – Genderová informační a tisková agentura, 06. 02. 2009.

měla mít? Pokusíme se opět o nenormativní odpověď vycházející z kombinace poměření vládních cílů a jejich plnění a kontextu sociální politiky v celku veřejné politiky. Inspirací nám bude také pohled veřejného ochránce práv a některé odborné úvahy. Problémy sociální politiky mohou spočívat jak na problémech sociální reality (které jsou však v moderních sociálních státech neoddělitelné od samotných řešení), tak na obecnějších deficitech způsobených organizací sektoru sociální politiky. Následující sekce není výsledkem jedné komplexní analýzy a nečiní si tudíž nárok na to být vyčerpávajícím systematickým přehledem. Rozsáhlý výčet sociálních problémů, se kterými se bude sociální politika muset vyrovnávat, podává ve svém článku o české sociální politice Večerník:⁴⁶

- pokračující pokles porodnosti (výrazný pokles počtu narozených dětí, výrazný pokles počtu dětí ve všech věkových skupinách);
- nepříznivý demografický vývoj („stárnutí populace“);
- vznik finančních problémů penzijního systému v dlouhodobém výhledu;
- další růst strukturální nezaměstnanosti v celostátním měřítku a v problémových regionech;
- nárůst nezaměstnanosti v některých věkových (absolventi, lidé po 50. roku života) a kvalifikačních kategoriích (zejména méně kvalifikovaní; částečně v důsledku snadné dostupnosti méně kvalifikované pracovní síly ze zahraničí);
- nárůst počtu obyvatel napojených na systém sociální péče;
- zneužívání systémů sociální podpory a zdravotní péče;
- vzrůst sociálních a etnických konfliktů;
- odliv vysoce a středně kvalifikovaných pracovních sil s negativním dopadem na domácí sektory (výzkum a vývoj, zdravotnictví, informační technologie).

Večerník, Sirovátka a další experti se rovněž snaží popsat skupiny obyvatel, které se dostávají buď mimo síť sociálního zabezpečení, či u kterých z různých důvodů sociální síť nefunguje.

Systém sociální politiky nepokrývá celou skupinu lidí, jejichž tíživá situace je řadí mezi jeho klienty. Kulturní a informační bariéra

⁴⁶ VEČERNÍK, J. Social Policy in the Czech „Republic“: The Past and the Future of Reforms. *East European Politics and Societies*, 2008, vol. 22, no. 3, p. 496.

způsobuje, že část potenciálních klientů je zcela mimo mechanické sítě sociálního zabezpečení, podle Sirovátky⁴⁷ to může být například přes 10 % lidí žijících pod životním minimem. Další skupinou, která se ocitá mimo dosah sociálního zabezpečení, jsou ilegální pracovníci ze zahraničí. Podle Drbohlava může tato skupina čítat okolo 100 tis. lidí, především z Ukrajiny.⁴⁸ Její příslušníci nemají vůči českému systému sociálního zabezpečení žádné nároky. Další skupinou, která zasluhuje samostatnou pozornost, jsou příslušníci sociálně vyloučených romských komunit.

V České republice žije podle odhadů zhruba 200–300 tis. Romů. Sociální politika České republiky se s fenoménem vyrovnává jen velmi pomalu, do roku 2006 neexistoval ani hrubý odhad rozsahu problému. Většina navrhovaných řešení byla mechanické povahy a navíc nepanuje shoda o povaze problému, tedy zda se jedná o problém diskriminace na základě etnicity či problém pasti závislosti. Zhruba od poloviny prvního desetiletí 21. století převážil sociální pohled na problémy romských komunit a ve veřejném prostoru i ve státní správě se rozšířilo pojmenování sociální vyloučení a z toho vyplývající nutnost systémového přístupu. Příslušníci sociálně vyloučených komunit jsou definováni tak, že mají výrazně znesnadněn či zcela zamezen přístup ke zdrojům, pozicím a příležitostem, které umožňují zapojení do sociálních, ekonomických a politických aktivit majoritní společnosti.

Podle zprávy vypracované pro MPSV v roce 2006 žije v jedné z více než 300 sociálně vyloučených lokalit ve městech ČR zhruba 60–80 tis. Romů. Nezaměstnanost obyvatel těchto sociálně vyloučených lokalit evidovaná úřady práce se podle zprávy pohybuje mezi 90–100 % a míra závislosti na dávkách je vysoká.⁴⁹ Problém má svou prostorovou dimenzi související s bytovou politikou a bytovou situa-

⁴⁷ SIROVÁTKA, T. Příjmová chudoba a sociální pomoc v České republice po roce 2000. In SIROVÁTKA, T. Ed. *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. Brno: Masarykova univerzita. Fakulta sociálních studií. Georgetown, 2004, s. 75–91.

⁴⁸ DRBOHLAV, D. Immigration and the Czech Republic (with a Special Focus on the Foreign Labor Force). *International Migration Review*, 2003, vol. 37, no. 1, pp. 194–224.

⁴⁹ *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a komunit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. Souhrnné info k výzkumu* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR & GAC, 2006.

ci. Dále má svůj ekonomicko-sociální rozměr, tedy vznik závislosti na sociálních dávkách a zatížení sociálního systému. Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit mají ztížený přístup ke zdravotní péči, k sociálním službám i pracovním příležitostem. V těchto komunitách navíc často dochází k organizované lichvě, která vede k předluženosti.

Hlavní podíl řešení situace leží na místních samosprávných orgánech a příslušných krajských orgánech, vláda se však postupně svými organizačními kroky přihlásila k převzetí části této zodpovědnosti. Cílem centrální „Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách“ (Agentura), zřízené na počátku roku 2008, je „transformace sociálně vyloučených lokalit, která povede buď k jejich zániku či alespoň k podstatnému zlepšení kvality života v těchto lokalitách, kde značná část místních obyvatel získá přístup ke vzdělání, začne pracovat a dosáhne na lepší bydlení“.⁵⁰ Agentura toho má dosahovat především pomocí koordinace subjektů v jednotlivých lokalitách. Na vládní úrovni působí již od roku 1997 pod různými názvy Rada vlády pro záležitosti romské komunity (Rada vlády). V případě Agentury by bylo hodnocení výsledků předčasné, v případě Rady vlády však lze konstatovat, že od roku 1997 připravila každoročně Zprávu o stavu romských komunit, avšak dopad její činnosti je prakticky mizivý.

Paternalistický model systému sociální politiky má ve své české variantě obsažen zásadní rozpor. Očekávání od státu je ze strany občanů v evropském měřítku vysoké, kapacita státu a jeho administrativních složek je ovšem z mnoha důvodů malá. Nízká míra a úroveň vzdělanosti zaměstnanců státních agentur provádějících opatření sociální politiky kombinované s přímou sociální prací v kombinaci s přetížením těchto pracovníků nutně ústí v nesplnění těchto očekávání. Například v oblasti ochrany dětí prováděné podle Zákona o sociálně-právní ochraně dětí pracují zaměstnanci Oddělení sociálně právní ochrany dětí místních úřadů. Na jednoho pracovníka připadá ročně 362 případů, 223 návštěv v rodinách, 74 soudních stání. Zhruba pětina z nich má svěřeny další úkoly.⁵¹

⁵⁰ *Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2009.

⁵¹ *Přetíženost sociálních pracovníků = nedostatečná práce s rodinami* [online]. Veřejný ochránce práv, 10. 04. 2008.

12.5 Perspektivy sociální politiky

Podobně jako v jiných oblastech i sociální politiku zatěžuje její nepřehledný právní rámec. Nejde jen o počet různých dávek a množství legislativních norem, ale také o ad hoc novelizace starších, někdy dokonce normalizačních zákonů. Výsledkem je překážka, která je pro většinu samotných klientů sociální politiky jen těžko překonatelná. V legislativní oblasti však existuje několik konkrétních problémů, které působí zcela jednoznačné potíže při provozu systému. Příkladem může podle Úřadu veřejného ochránce práv být způsob nakládání s institutem trvalého bydliště. V důsledku rigidní definice a zavedení institutu náhradního trvalého bydliště se přes 100 tis. občanů ČR ocitlo z různých důvodů (vyhýbání se exekuci, účastníci černého trhu) na obecních úradech. Původně přitom byla tato možnost vytvořena pro případy nedohledatelných osob.

Jedním z měřítek efektivity systému sociálního zabezpečení je procentuální podíl administrativních nákladů na celkové výši státních výdajů v této oblasti. Ten v České republice v posledních letech pomalu rostl k současným 3,4 % a je v současnosti nad úrovní průměru členských zemí Evropské unie (3,1 %).⁵² Čím jsou vysoké náklady na administraci sociálního systému způsobeny? Z teoretického hlediska by systém mohl prodražit vysoký podíl „means-tested“ dávek, které jsou logicky administrativně náročnější a tím pádem dražší. Avšak podíl těchto dávek v ČR se přes růst pohybuje stále na nízké úrovni. Pravděpodobnější odpovědí je vysoký podíl státu na poskytování služeb a dávek. Nestátní subjekty mohou teoreticky administrativu vést levněji. Pravděpodobné vysvětlení rovněž spočívá v kombinaci celkové setrvačnosti pracovních návyků zaměstnanců státní správy, v jejich pevném postavení z hlediska pracovního práva a ve složitosti a častých změnách legislativních úprav, které činí systém, jak dovozujeme jinde, velmi složitým.

Jiným měřítkem je míra, do jaké jsou sociální dávky demotivační pro klienty sociální politiky. Podle Pavla a Galuščáka jsou dávky demotivující pro zhruba jednu třetinu domácností.⁵³ Data využitá pro

⁵² Eurostat.

⁵³ GALUŠČÁK, K. – PAVEL, J. Unemployment and Inactivity Traps in the Czech Republic: Incentive Effects of Policies. *Czech National Bank Working Paper Series 9*, 2007.

jejich studii však neberou v potaz změny po roce 2006 a je přitom pravděpodobné, že vyvážení valorizace dávek z pevných indexačních schémat sníží rizika demotivace, která právě z neuvážené valorizace plynou. Dušek se v této souvislosti dovolává příkladů ze zahraničí.⁵⁴

Sociální politika je v České republice založena na takové koncepci spravedlnosti, pro kterou představuje společenská koheze jednu z nejvyšších hodnot. Míra přerozdělování pak přirozeně vede ke dvěma problémům – k velkému zatížení veřejných rozpočtů a vysoké míře zdanění, respektive odvodů. Velmi neproporční systém dávek vede k závislosti, jak poznamenává Scharpf.⁵⁵ Tlaky na rozpočet i redistribuce provázené vysokou závislostí mají své ekonomické a ideologické (případně etické) aspekty. Úroveň veřejné debaty a její zmíněné odpojení od systému sociální politiky však nedovoluje zásadní společensko-politickou diskusi o směřování modelu českého sociálního státu. Přesto lze očekávat, že prominentní pozice tématu sociální politiky se bude v blízké budoucnosti ještě prohlubovat.

12.6 Prameny a literatura

- Agentura pro sociální začleňování v romských lokalitách* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2009 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.mpsv.cz/cs/7377>>.
- AIDUKAITE, J. *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State: The Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*. Södertörn: Södertörn Doctoral Dissertations 1, 2004.
- Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a komunit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti. Souhrnné info k výzkumu* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR & GAC, 2006 [cit. 2009-07-30]. <http://www.esfcr.cz/mapa/souhrn_info.html>.
- BARTOŠ, A. ČSSD chce více jeslí, dříve jejich úbytek vítala. *iDNES.cz* [online]. 19. 06. 2009 [cit. 2009-07-30]. Dostupné z <http://zpravy.idnes.cz/cssd-chce-vice-jesli-drive-jejich-pokles-vitala-fqx-/domaci.asp?c=A090617_090831_domaci_adb>.

⁵⁴ DUŠEK, L. Political Risk of Social Security: The Case of the Indexation of Benefits in the Czech Republic. *CERGE-EI Working Paper*, 2007, no. 318.

⁵⁵ SCHARPF, F. W. The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. *Journal of European Public Policy*, June 2000, vol. 7, no. 2, pp. 190–228.

- BAZANT, U. – HEGELICH, S. – SCHUBERT, K. European Welfare Systems – Current State of Research and Some Theoretical Considerations. In SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009, pp. 3–28.
- BAZANT, U. – SCHUBERT, K. European Welfare Systems: Diversity beyond Existing Categories. In SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009, pp. 513–534.
- DRBOHLAV, D. Immigration and the Czech Republic (with a Special Focus on the Foreign Labor Force). *International Migration Review*, 2003, vol. 37, no. 1, pp. 194–224.
- DUŠEK, L. Political Risk of Social Security: The Case of the Indexation of Benefits in the Czech Republic. *CERGE-EI Working Paper*, 2007, no. 318. Eurostat. c2009 [cit. 2009-07-30]. <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>>.
- EUROSTAT. *Europa – RAMON – Nomenclature Detail View* [online]. Eurostat, 19. 06. 2009 [cit. 2009-07-30]. <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP_GLOSSARY_NOM_DTL_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=16650085&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=gini&CboTheme=&IntCurrentPage=1>.
- FIALA, P. – HLOUŠEK, V. – KRPEC, O. Evropeizace českých odborových svazů: proměny strategie reprezentace zájmů a okruhu partnerů v procesu evropské integrace. *Politologický časopis*, 2007, roč. 14, č. 2, s. 95–109.
- GALUŠČÁK, K. – PAVEL, J. Unemployment and Inactivity Traps in the Czech Republic: Incentive Effects of Policies. *Czech National Bank Working Paper Series 9*, 2007.
- HALÍŘOVÁ, G. Historický vývoj dávek v mateřství na našem území. In *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Facultas Iuridica. No. 5-6*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2004, s. 212–220.
- INGLOT, T. *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- JARAUSCH, K. H. Care and Coercion: The GDR as Welfare Dictatorship. In JARAUSCH, K. H. Ed. *Dictatorship as Experience: Towards a Socio-Cultural History of the GDR*. New York: Berghahn, 1999, pp. 44–72.
- JENČÍK, K. Boj o zákoník práce začal, vláda jeho projednávání odložila. *SONDY – týdeník pro sociální otázky* [online]. Zář 2005, roč. 15, č. 36 [cit. 2009-07-30]. Dostupné z <<http://www.tydenik-sondy.cz/200536/vpravodole.htm>>.
- KAUFMAN, R. R. Market Reform and Social Protection: Lessons from the Czech Republic, Hungary, and Poland. *East European Politics and Societies*, 2007, vol. 21, no. 1, pp. 111–125.
- KOTIŠOVÁ, M. *Co jsou barcelonské cíle Evropy* [online]. GITA – Genderová informační a tisková agentura, 06. 02. 2009 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.ta-gita.cz/aktualne/co-jsou-barcelonske-cile-evropy/>>.

- LAMPING, W. European Union Social Policy: Towards a Post-National Welfare State? In SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009, pp. 495–510.
- LUX, M. – SUNEGA, P. – MIKESZOVÁ, M. – VEČERNÍK, J. – MATYÁŠ, F. *Analýza opatření bytové politiky směřujících k podpoře flexibility práce v ČR. I. díl – teoretický úvod* [online]. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006 [cit. 2009-07-30]. <http://seb.soc.cas.cz/publikace_download/publikace/flexibilita/flexibilita1.pdf>.
- LUX, M. *The Housing Policy Changes and Housing Expenditures in the Czech Republic. Sociological Studies 1/2000*. Prague: Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic, 2000.
- MOŽNÝ, I. *Proč tak snadno... Některé rodinné důvody sametové revoluce. Sociologický Esej*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999.
- Národní rada osob se zdravotním postižením ČR. c2007 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.nrzp.cz/>>.
- Naši lidé. *Občanský institut* [online]. Občanský institut, 2009 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.obcinst.cz/cs/nasi-lide/>>.
- NEČAS, P. *Dva roky sociálních reforem 2007–2008* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, prosinec 2008 [cit. 2009-07-30]. <http://www.mpsv.cz/files/clanky/5951/MPSV_2008.pdf>.
- Operační programy 2007–2013 [online]. Evropský sociální fond v ČR, 2009 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.esfcr.cz/07-13>>.
- Presidency Conclusions. *Barcelona European Council. 15 and 16 March 2002* [online]. Council of the European Union, 2002 [cit. 2009-07-30]. <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf>.
- Programové prohlášení vlády Jana Fischera [online]. Vláda ČR, 2009 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-cr-58369/>>.
- Programové prohlášení vlády Mirka Topolánka II. [online]. Informační centrum vlády ČR, 2007 [cit. 2009-11-15]. <http://icv.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/mirek-topolanek-2/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf>.
- Přetíženosť sociálních pracovníků = nedostatečná práce s rodinami [online]. Veřejný ochránce práv, 10. 04. 2008 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2008/pretizenosť-socialnich-pracovniku-nedostatecna-prace-s-rodinami/>>.
- Příprava podkladů pro rozhodování o pokračování důchodové reformy v letech 2004 až 2005 (činnost tzv. Bezděkovy komise) [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2007 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.mpsv.cz/cs/2228>>.
- RÁKOSNÍK, J. Český sociální stát. In ČECHUROVÁ, J. – ŠTAIF, J. Eds. *K novověkým sociálním dějinám českých zemí. Sociální dějiny dnes. Sv. VI*. Praha: Karolinum, 2004.
- Registr zdravotnických zařízení [online]. Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR, 2009 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.uzis.cz/uzis/rzz/rzz.htm>>.

- RIPKA, V. – MAREŠ, M. The Czech Welfare System. In SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009, pp. 101–119.
- SCHARPF, F. W. The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. *Journal of European Public Policy*, June 2000, vol. 7, no. 2, pp. 190–228.
- SCHUBERT, K. – HEGELICH, S. – BAZANT, U. Eds. *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge, 2009.
- SIROVÁTKA, T. Příjmová chudoba a sociální pomoc v České republice po roce 2000. In SIROVÁTKA, T. Ed. *Sociální exkluze a sociální inkluze menšin a marginalizovaných skupin*. Brno: Masarykova univerzita. Fakulta sociálních studií. Georgetown, 2004, s. 75–91.
- Sociální doktrína České republiky* [online]. Socioklub, září 2002 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.socioklub.cz/doktrina4.php>>.
- Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. c2005* [cit. 2009-07-30]. <<http://www.soc.cas.cz/>>.
- Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2007* [online]. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2008 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.mpsv.cz/cs/3869>>.
- Strategie udržitelného rozvoje České republiky* [online]. Evropský sociální fond v ČR, 2004 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.esfcr.cz/modules/download/file.php?rew=/1292/SUR.pdf>>.
- SUNEGA, P. Deregulace nájemného, adresný příspěvek na nájemné. In *Bytová politika v České republice. Sborník z konference pořádané katedrou sociální politiky Vysoké školy ekonomické a řešitelským kolektivem grantového projektu č. 402/01/0146* [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická. Fakulta národohospodářská. Katedra sociální politiky, 2002 [cit. 2009-07-30]. <http://seb.soc.cas.cz/publikace_download/konf_vse.htm>.
- TAMÁS, P. The European Welfare State and Welfare Expectations in the Central European Enlargement Countries. In TAMÁS, P. – BECKER, U. Eds. *Social Science in Eastern Europe. Newsletter. Special Edition 2001. The Countries of Central and Eastern Europe and the EU: Attitudes and Perceptions* [online]. 2001, pp. 15–30 [cit. 2009-07-30]. <http://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/fachinformationen/newsletter_ssee/dokumente/archiv/nl2001_s.pdf#page=15>.
- Technická novela zákoníku práce* [online]. Hospodářská komora ČR, 06. 02. 2009 [cit. 2009-07-30]. <http://www.hkcr.cz/hk-cr/zpravodajstvi/art_22373/technicka-novela-zakoniku-prace.aspx>.
- TITMUS, R. M. *Social policy: An introduction*. London: Taylor & Francis, 1974.
- TOMEK, V. Tzv. technická novela zákoníku práce. *Bulletin Odborového svazu zdravotnictví a sociální péče ČR* [online]. 2007, roč. 9, č. 6 [cit. 2009-07-30]. Dostupné z <http://osz.cmkos.cz/CZ/Z_tisku/Bulletin/06_2007/19.html>.
- VEČERNÍK, J. Social Policy in the Czech „Republic“: The Past and the Future of Reforms. *East European Politics and Societies*, 2008, vol. 22, no. 3, pp. 496–517.

- VEČERNÍK, J. *Structural Tensions in the Interface between the Labour Market and Social Policy in the Czech Republic. Sociological Studies 4/2004*. Prague: Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic, 2004.
- Výsledky předsednictví. EU2009.CZ* [online]. Vláda ČR, 2009 [cit. 2009-07-30]. <<http://www.eu2009.cz/cz/czech-presidency/programme-and-priorities/achievements/zavery-predsednictvi-24391/>>.
- Základní ukazatele vývoje penzijního připojištění v České republice – k 31. 03. 2009* [online]. Ministerstvo financí ČR, 2009 [cit. 2009-07-30]. <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ft_ukazatele_penzijnihoprijistenih_47712.html>.
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.*
- Zdravotnictví a sociální zabezpečení. Česká republika od roku 1989 v číslech* [online]. Český statistický úřad, 2009 [cit. 2009-07-30]. <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr_od_roku_1989#12>.
- Životopis. Martin Potůček* [online]. Martin Potůček, 2009 [cit. 2009-07-30]. <http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=69&lang=cs>.