

## Logika (a nelogičnosti) soustavy sociálních dávek v ČR

*Martin Potůček*

*(Fakulta sociálních věd UK Praha – Institut sociologických studií)*

V průběhu české sociální reformy se – spolu s nově zaváděnými či naopak rušenými dávkami, nástroji a institucemi – začala postupně utvářet také nová struktura celé soustavy sociálního zabezpečení. Tento proces byl do značné míry v rukou úředníků Ministerstva práce a sociálních věcí a odborná veřejnost jej (až na výjimky) příliš nereflektovala. Přitom došlo velmi rychle k poměrně zásadním změnám celkového pojetí i struktury této soustavy. K čemu vlastně došlo a proč? A má nově se tvořící soustava sociálního zabezpečení svoji vnitřní logiku, odpovídající poměrům a nárokům doby?

Sociální zabezpečení je souborem právních, finančních a organizačních nástrojů a opatření, jejichž cílem je kompenzovat nepříznivé finanční a sociální důsledky různých životních okolností a událostí, ohrožujících uznaná sociální práva. V poslední době se diskutuje o tom, že sociální zabezpečení by mělo být chápáno širěji, tzn. nikoliv jenom jako kompenzace ztrát, ale i ve vztahu k činnostem, které mohou zabránit těmto ztrátám samotným. Soustavy sociálního zabezpečení byly zpočátku omezeny pouze na specifické situace (např. pracovní úrazy) či sociální skupiny (např. státní úředníky). Tendence k univerzalizaci schémat, dávek a služeb je zvláště patrná po 2. světové válce, kdy bylo sociální zabezpečení uznáno jako právní závazek států vůči svým občanům.

### **Stručná rekapitulace konceptů a skutečného vývoje reformy sociálního zabezpečení v České republice**

Po listopadu 1989 se v sociální oblasti stal základním koncepčním dokumentem „*Scénář sociální reformy*“, který byl přijat a publikován již v roce 1990. Jádrem sociální politiky státu se měl stát univerzální a jednotný systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval:

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

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

- **Sociálního pojištění**, které bude zabezpečovat v předvídatelných životních situacích.
- **Státní sociální podpory** ve společensky uznaných sociálních situacích, na něž není možné se předem připravit.

- **Sociální pomoci**, aktivované v situaci sociální nebo hmotné nouze, není-li jedinec schopen či nemůže-li se o sebe postarat.

### Koncepty a realita aneb proč tři a nikoliv dva pilíře?

Popis prvků, případně typů soustav sociálního zabezpečení často vychází z dělení na systémy, založené na povinném pojištění (sahající zpět k Bismarkovým reformám z konce 19. století, stavějící na statusu zaměstnance a financované z příspěvků zaměstnanců a zaměstnavatelů) a univerzalistické soustavy sociální pomoci (odvozované od Beveridgeova návrhu ze začátku 40. let 20. století, založené na statusu (chudého) občana a financované z daní prostřednictvím veřejných rozpočtů). Zdá se, že představy tvůrců české sociální reformy se na úplném počátku 90. let omezovaly na kombinaci těchto dvou prvků. Zákony o životním minimu a o sociální potřebnosti z roku 1991 měly zřetelný punc Beveridgeova přístupu, i když pouze jako doplněk povinného sociálního (a zdravotního) pojištění, v jehož obnovení Česká republika nezapřela svoji kulturně hodnotovou i institucionální zakotvenost ve střední Evropě. Přidržíme-li se na chvíli tohoto rozlišení, pak zjistíme, že v okamžiku, kdy se mezi „pilíř“ povinného sociálního pojištění a „pilíř“ sociální pomoci vklíní subsystém státní sociální podpory, nemáme pro něj teoretické ospravedlnění.

Teoretici, kteří se spokojí s tímto teoretickým osvětlením „dvojitě cesty k univerzalitě“ soustav sociálního zabezpečení, začnou být okamžitě ostražití: ty dávky státní sociální podpory, které jsou poskytovány bez ohledu na výši příjmu, přece nejsou ani chudinskou podporou (nejsou poskytovány, až když příjem poklesne pod určitou mez chudoby), ale ani sociálním pojištěním (nejsou podmíněny statusem zaměstnance). Zmínění teoretici, například Konopásek (1998), navrhnou „vyčistit“ soustavy sociálního zabezpečení tak, že dávky tohoto typu doporučují převést buď pod střechu prvního (sociální pojištění) nebo třetího (sociální pomoc) pilíře – a druhý prostě destruovat. S čím si ovšem nevědí rady, je kategorie *demogranta*.

Demigrant je pojem, označující příslušnost ke specificky vymezené skupině (kategorii) osob, které mají nárok na sociální dávku nikoliv z titulu (pojištěného) zaměstnance či jeho rodinného příslušníka nebo (chudého) občana, nýbrž právě jen z příslušnosti k této skupině. Tato skupina se odlišuje od jiných skupin specificky vymezenými a uznanými potřebami, které má tato dávka pokrývat. Příslušné dávky se proto někdy také nazývají kategorizované dávky. Jde například o dávky přiznáváné invalidním osobám z titulu jejich zdravotního postižení, zvýhodněný starobní důchod přiznáváný účastníkům odboje, příspěvek při narození dítěte, rodičovský příspěvek, podpora uprchlíkům.

Západní autoři (Berghman 1991) užívají tohoto pojmu jak k označení nového typu klientů států veřejných sociálních služeb, tak i ke specifikaci kategorizovaných dávek, které k nim směřují. Nevědí si však příliš rady s postavením demogranta v tradičních soustavách sociálního zabezpečení. Vnímají demogranta jako osobu v sociálním ohrožení (v tom případě by to byl případ pro sociální pojištění), přičemž však příslušné dávky jsou financovány ze státních fondů... (Pieters 1991).

Konopásek (1998) dospívá k závěru, že v takových případech jde jednoznačně o fúzi klasických nároků na pojištění a pomoc. Nelíbí se mu, že kategorizované nároky nemají přímou vazbu ani na situaci potřeby z hlediska chudoby, ani na předchozí kariéru dotyčného na trhu práce. Kategorii demografa interpretuje exkluzivně v kontextu univerzální kategorie sociálního občanství a jakéhosi abstraktního „zaměstnaneckého poměru“ ke státu. Sociální občanství přitom definuje jako zaručení společných podmínek „sociálního blaha“ všem občanům. Činí tím krátké spojení mezi kategorizovanými nároky vyplývajícími z příslušnosti k definované skupině občanů a univerzálními nároky vyplývajícími ze zavedení kritéria sociálního občanství. Kategorii demografa a s ní i soustavu státní sociální podpory by proto, a zřejmě nejen proto, nejraději „vyrušil“:

„Existují v zásadě dva možné způsoby, jak nevyhraněnost demografů potlačit: buď z nich udělat skutečné, individuálně odstupňované náhrad příjmu a poskytovat je důsledně protože (a úměrně tomu, že) se něčí situace zhoršila; anebo naopak pojmout příslušné nároky ve smyslu chudinských podpor a poskytovat tyto dávky aby se něčí (ale skutečně jen něčí) situace zlepšila.“ (Konopásek 1998)

Nuže: co tedy s kategorií demograf? Má své oprávnění v soustavě, která se začala rodit v České republice po roce 1989? Domnívám se, že při hledání odpovědi na tuto otázku je možno nechat se inspirovat jak konceptem lidského potenciálu, tak místem, které zaujal koncept lidských práv v ústavním pořádku České republiky.

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