

## SPORY O POVAHU ČESKÉ SOCIÁLNÍ REFORMY

MARTIN POTUČEK, INSTITUT SOCIOLOGICKÝCH STUDIÍ FAKULTY  
SOCIÁLNÍCH VĚD UNIVERZITY KARLOVY

## Úvodem

Tento sborník se zaměřuje na konkrétní rozbor soustav sociálního zabezpečení v Evropě. Vymezuje jejich principy, cíle, sociální a ekonomické účinky, způsoby organizace, financování i právní rámec. Činí tak mimo jiné i s výhledem na potřebu postupného začleňování se České republiky do evropských institucí, zvláště pak do Evropské Unie.

Účelem tohoto příspěvku není rozmnožovat řadu těchto důležitých sociálních, ekonomických i spíše „technologicky“ zaměřených rozborů. Chce upozornit jen na jeden z významných aspektů, které ovlivňují formování sociální politiky a tudíž i výslednou podobu soustav sociálního zabezpečení: na politický diskurs o žádoucích podobách jejich ideových východisek, nástrojů i efektů, a to na příkladě České republiky od roku 1989 do konce roku 1996.

Proměny sociální politiky a jejich institucí v postkomunistických zemích střední Evropy jsou vděčným polem zkoumání hned z několika důvodů. Jedním z nich je výchozí situace těchto zemí, v nichž se stát pokoušel se střídavými úspěchy zabezpečit všechny klíčové funkce sociální politiky, mimo jiné i na úkor ekonomické efektivity a politických svobod občanů. Druhým je obtížnost stanovení místa reformy sociální politiky, která nutně probíhá paralelně a v interakcích se zásadními reformami politického systému a ekonomiky. Třetím je proces postupného přibližování se těchto zemí hodnotovému i institucionálnímu rámci zemí Evropské unie, z něž vyplývají jak otázky vzájemné kompatibility budovaných sociálně politických institucí, tak i potřeba ujasnit si - alespoň rámcově - cílový model sociální politiky pro období, kdy se označení „členská země EU“ již bude vztahovat i na Českou republiku. Čtvrtým je předpoklad, že toto studium může přispět k lepšímu porozumění tomu, co se v literatuře

jednostranně a zjednodušeně označuje jako „krize Welfare States“<sup>25</sup> - a co bych raději nazval obtížnou, leč relativně úspěšnou adaptací států veřejných sociálních služeb na měnící se životní podmínky soudobých společností euroatlantického kulturního okruhu.

První rovinou, na niž chci v analýze zmíněného politického diskursu upozornit, byt' se státu veřejných sociálních služeb týká pouze kontextuálně, je implicitní i explicitní, neustále obnovovaný dialog mezi premiérem Václavem Klausem a prezidentem Václavem Havlem o „volbě společnosti“. Druhou rovinou je rovina odborné diskuse o potřebnosti a podobě Welfare State, v níž se omezím na charakteristiku tří konceptů reprezentovaných jmény Jiří Kinkor, Václav Klaus a Martin Potuček. Třetí rovinou je rovina programů parlamentních politických stran. V závěru se pokusím ilustrovat povahu těchto sporů na příkladu reformy českého důchodového pojištění.

## 1. Václav Havel a Václav Klaus o „volbě společnosti“

„Volbou společnosti“ rozumí Roebroek (1992) vymezení základních předpokladů, od nichž se odvíjejí všechna ostatní politická rozhodnutí ovlivňující život globálních společenství. Rozdílnost názorů českého prezidenta a premiéra na žádoucí podobu vývoje země je obecně známa a dá se říci, že výrazným způsobem stimuluje i dialog o konkrétnějších sociálně politických otázkách.

Prezident Václav Havel vyjádřil svoje preference velmi obšírně ve svém projevu v Poslanecké sněmovně v březnu 1995. (Havel 1995) Jde mu především o to, aby se o žádoucích hodnotách pro českou společnost diskutovalo veřejně a bez zábran; rád by rehabilitoval princip koncepční práce ve formování politiky; schází mu institucionální záruky ochrany lidských práv; upozorňuje na to, že stálé odkládání reformy regionální samosprávy znemožňuje vyřešení statutu a vlastnictví mnoha veřejných statků; přivítal by vytvoření většího prostoru pro uplatnění neziskových organizací (včetně profesionálních komor) v poskytování zdravotních a sociálních služeb; chápe rozvoj školství jako prioritu a přimlouvá se za

<sup>25</sup> Blíže viz Večeřa (1993), Potuček (1995c).

větší investice do něj i do výzkumné základny; velmi konkrétně se také přimlouvá za oddělení fondů důchodového pojištění od státního rozpočtu.

Premiér Václav Klaus - jako teoretik hlásící se ke konzervativním a neoliberalním myšlenkovým tradicím<sup>26</sup>

*„věří ve spontaneitu vývoje, v tradice a hodnoty, vytvořené a akumulované dlouhým vývojem minulosti, v trh, v individualismus a svobodu jednotlivce, v moudrost a schopnosti člověka, jemuž má stát sloužit a ne jej ovládat.“ (Klaus 1996:228) „... stačí svoboda, politický pluralismus a trh a (...) to je to nejlepší, co se dá pro spravedlivou, slušnou, solidární společnost vykonat.“ (ibid. 288)*

Stát je apriori podezřelý z toho, že, i když sám sebe ambiciózně staví do role ochránce obecnějších zájmů, chtě nechtě naslouchá argumentům různých zájmových skupin - a brzy se stává obětí neodstranitelných průvodních jevů - korupce, neefektivnosti, ztráty motivace.

*„Bud' udržíme dnešní trend deetatizace, nebo se vrátíme k systému privilegií, výhod a diskriminací a díky tomu k systému silného a stále silnějšího státu.“ (ibid. 261) „... byli jsme nejvíce ovlivněni Hayekem, jeho myšlenkami o nebezpečí státního intervencionismu, konstruktivismu a sociálního inženýrství...“ (ibid. 337)*

Ústavní systém České republiky dává předsedovi vlády podstatně více možností prosadit svoji představu o žádoucí podobě institucí ovlivňujících poměry ve státě než spíše protokolárními a symbolickými pravomocemi vybavenému prezidentu. Na druhé straně vstupuje do hry značná setrvačnost sociálně politických soustav, která omezuje prostor pro

<sup>26</sup> „Liberalismus sice více zdůrazňuje rozum a svobodu, kdežto tradicionalisté více morálku, tradici a víru, ale tyto hodnoty nejsou v rozporu, a proto nacházejí svůj společný výraz v soudobém konzervatismu.“ (Klaus 1996:228) Klaus se vícekrát odvolává na myšlenky Adama Smithe, Friedricha Augusta von Hayeka, Margaret Thatcherové, Miliona Friedmana, Jamese Buchanana a dalších liberálních a konzervativních myslitelů. Jeho stanovisko charakterizují i názvy některých článků zařazených do sborníku, z nějž zde obsírně cituji: Socialismus je mrtev, ale leviatan žije dál; Chiméra rovnosti; Sociálně tržní ekonomika aneb nové pokusy o kvadraturu kruhu; Snahy o třetí cesty nekončí.

zavádění radikálních reforem dotýkajících se zájmů širokých vrstev populace a administrativních aparátů tyto soustavy provozujících.

## 2. Odborná diskuse o potřebě a podobě státu veřejných sociálních služeb (Welfare State)

Diskuse o státu veřejných sociálních služeb našla svůj odraz i ve sporech odborného charakteru. Promítalo se do ní kromě jiného i disciplinární zázemí zúčastněných. Důležité je, že tam, kde teoretici jsou zároveň aktéry na politické scéně, mají mnoho příležitostí uplatňovat svoje představy v rozhodovacím procesu.

Kinkor (1996)<sup>27</sup>, vycházejí z tzv. objektivistické filozofické teorie poznání Any Randové (1990), buduje svůj systém na předpokladu, že fenomény jako veřejný zájem, veřejný prospěch neexistují. Svoboda není slučitelná s altruismem ani dosažitelná bez etiky racionálního egoismu. Myšlenka státu veřejných sociálních služeb je od svobodné společnosti děsivě daleko. Jelikož i někteří konzervativní myslitelé patří k příznivcům státu veřejných sociálních služeb, je i konzervatismus překážkou dosažení svobodné společnosti (kapitalismu). Myšlení na Východě i na Západě je fatálně zasaženo kolektivisticko-altruistickým trendem, který tuto společnost životně ohrožuje. Altruismus je a musí být v konfliktu s rozumem. Jedinou morální funkcí státu je ochrana individuálních práv (zajištění vnitřní bezpečnosti, justice, obrany proti vnějšímu ohrožení a zahraniční politiky). Trh je svobodná směna. Svobodná směna nemůže nikomu způsobit chudobu, protože chudoba tu byla dávno před bouřlivým rozvojem směny. Jakýkoli zásah státu do trhu je omezením práva na svobodu. Koncept solidarity nelze se státem vůbec spojovat, neboť solidární může být jen konkrétní čin konkrétního dobrovolného dárce. Z toho Kinkor vyvozuje závěr, že je třeba, aby stát přestal jakýmkoli způsobem zasahovat nejen do hospodářského života, ale i do školství, zdravotnictví, sociální péče, kultury, bydlení a dalších, dnes regulovaných oblastí směny. Pochopitelně i nezaměstnanost je problémem ryze individuálním - a

<sup>27</sup> Jiří Kinkor působí jako poradce na ministerstvu financí. Aktivně se zapojuje do diskusí o funkcích trhu a státu v České republice a z titulu své funkce se zároveň podílí na formování a realizaci politiky vlády.

*„pošetilý boj vlád s nezaměstnaností není ničím jiným než deformací této pro jednotlivce nesmírně cenné informace“.*  
(*ibid.* 119)

Nepřekvapuje, že zdanění, právě tak jako působení centrální banky, je dle Kinkora morálně neospravedlnitelné. Jelikož politické orgány Evropské Unie se staly další baštou evropského kolektivismu, pak

*„mají-li jednotlivci, kteří usilují o osvobození z pout státního welfarismu a jiných regulací nějakou šanci, že svou vůli alespoň částečně prosadí v národním měřítku, pak jejich šance na vítězství v rámci evropského super státu jsou neskonalé menší.“* (*ibid.*, 168)

Kinkorovy úvahy jsou jen pregnantním vyjádřením a jistým završením myšlenkového proudu radikálního libertariánského jakobinismu, který našel mnohé zastánce mezi českými politiky i publicisty.

I když Václav Klaus ve svých článcích málokdy opouští obecnější problematiku ekonomiky a politiky, v roce 1995 - v kritické reakci na moji stať charakterizující neuralgické body české sociální politiky - explicitně charakterizoval pojetí sociální politiky, kterému dává přednost.

Prvotním cílem sociální politiky státu ve svobodné společnosti je podle Klause (1995) zprostředkování solidarity mezi občany. Představa, že občan má být v „pěči společnosti“, vede k falešnému kolektivistickému chápání sociální politiky. To vede k nepřipustně širokému pojetí sociální politiky, zahrnujícímu do ní i školství, zdravotnictví, bytovou politiku atd. To však není sociální politika; zde jde o státní zabezpečování veřejných statků. Sociální politika je pouze státem garantovaná a zabezpečovaná solidarita mezi občany, jejímž skutečným zdrojem není stát, nýbrž občané sami, neboť oni veškerou sociální podporu a pomoc svým spoluobčanům koneckonců financují ze svých daní. Zdravá sociální politika pak spočívá na troji odpovědnosti:

- odpovědnosti státu vůči daňovým poplatníkům, že objem finančních prostředků, který vyčlení na sociální účely, nepůjde na úkor nezbytného rozsahu veřejných statků (např. školství, policie nebo životního prostředí), a že sociální dávky budou směřovat k lidem, kteří tuto pomoc skutečně potřebují;

- odpovědnosti příjemců sociálních dávek vůči těm občanům, kteří na tyto dávky přispívají. Tyto dávky nejsou povinným plněním jejich nároků, nýbrž podmíněnou pomocí, za kterou jejich spoluobčané očekávají i jejich vlastní zvýšené úsilí o řešení tíživé životní situace;
- odpovědnosti státu vůči příjemcům sociální pomoci, že tato pomoc nenaruší či dokonce nerozvrátí cenné a nenahraditelné předivo přirozených vazeb vzájemné odpovědnosti a péče uvnitř rodiny pod politicky přitažlivým heslem Welfare State.

Praktická realizace této koncepce sociální politiky má vycházet z toho, že prostředky, vyčleňované na sociální účely, nesmí podlamovat výkonnost ekonomiky, ale ani schopnost státu zabezpečovat v žádoucím rozsahu veřejné statky. Řídí se dále principem adresnosti a motivace sociálně potřebných lidí.

Moje reakce na toto Klausovo vymezení sociální politiky spočívala jednak v pozitivním výkladu vlastní koncepce, jednak v charakteristice Klausova pojetí. (Potůček 1995b).

Státy veřejných sociálních služeb jsou produktem evolučního vývoje demokratických společností s tržní ekonomikou. V zákonech, ve vědomí a v postojích lidí, v aktivitách institucí i v politice se zde prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou. Demokracii totiž nelze trvale udržet tam, kde existují nesnesitelné rozdíly v šancích lidí vést plnohodnotný, lidsky důstojný život. Sociální politiku v České republice je třeba chápat jako službu veřejnosti, jejímž vůdčím kritériem bude rozšiřování prostoru pro pozitivní svobodu všech, tj. širší možných voleb, reálně existujících šancí jedinců k rozvoji a uplatnění jejich dispozic, jejich lidského potenciálu. Doporučuji, aby vycházela z následujících šesti principů:

1. aktivnost sociální politiky, předcházející samotnému vzniku sociálně stresujících situací
2. solidarity těch, jejichž míra pozitivní svobody je vysoká, s těmi, u nichž její nedostatek ohrožuje lidsky důstojné životní podmínky
3. uplatnění subsidiarity v poskytování sociálních služeb

4. pracovně výkonové nastavení podmínek poskytování sociálních služeb, tzn. respektování prostoru pro uplatnění tržních motivů k produktivní práci
5. pozornost věnovaná povaze a kvalitě reprodukce populace
6. demokratická správa veřejných služeb.

V takto koncipované sociální politice je státu - kromě tvorby legislativního rámce - přisouzena i úloha jednoho z jejích klíčových iniciátorů, konceptorů, koordinátorů, případně i kontrolorů činnosti různých sociálních aktérů. Uplatnění trhu při poskytování veřejných služeb omezuje pouze podmínka, aby nedocházelo k narušování principů vymezených výše.

Klausovo pojetí sociální politiky se podle mne vyznačuje několika pozoruhodnými rysy:

- nevystupují v ní lidé (ale ani občané), nýbrž pouze plátcí daní a adresáti sociálních dávek
- nezabývá se vůbec tak velkými tématy, hýbajícími existencí člověka, jako je dostupnost práce, vzdělání, zdravotní péče, bydlení
- rodina v ní vystupuje pouze jako svazek lidí potenciálně ohrožovaný korupcí ze strany státu
- není respektováno kritérium pozitivní svobody
- poskytování sociálních dávek je vždy podmiňováno i vlastním úsilím adresátů - bez pohledu na to, jestli jsou schopni takové úsilí vůbec vyvinout
- mezi jedinci a státem není žádného prostředníka.

Klaus nazval své pojetí zdravou sociální politikou a moji kritiku některých aspektů sociální politiky vlády (Potůček 1995a) falešným kolektivistickým chápáním sociální politiky, kterým se tato

*„...rozmělní v „socialistickou péči“ státu o jednotlivce, kdy stát rozhoduje o člověku, zbavuje jej vlastní odpovědnosti a motivace a degraduje jej do role pasivního příjemce takovéto pseudosociální péče“. (Klaus 1995:1)*

Odmítl jsem takové nálepkování, které není nejvhodnějším způsobem vedení odborné diskuze. Důležité je, uvedl jsem, soustředit se na to, jaká koncepce sociální politiky je přiměřená dané zemi a dané době a proč.

### 3. Programy a působení parlamentních politických stran

Suverénem české sociální reformy byla nesporně exekutiva (do roku 1992 federální a česká, od roku 1993 pouze česká). Vlády přijaly několik koncepčních materiálů a navrhly řadu nových zákonů, z nichž většina byla parlamenty (do roku 1992 Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky a Českou národní radou, od roku 1993 Parlamentem České republiky) také přijata. Někteří analytici ovšem upozornili na fakt, že v mnoha případech se česká pravicově orientovaná vláda v letech 1992-1996 uchýlila k pragmatickému vyčkávání a odsouvání potřebných reforem tam, kde by případné institucionální změny mohly ohrozit zájmy početnějších skupin obyvatelstva.

Parlament neovlivňoval povahu a literu přijímaných zákonů významnějším způsobem. Část poslanců se výkonu své funkce nevěnovala s potřebným nasazením a zbývajícími do značné míry chybělo odpovídající odborné zázemí, které by je lépe vybavilo pro posuzování předkládaných návrhů zákonů. Určité penzum práce vykonaly parlamentní výbory, v případě sociální politiky zejména Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví.

V rámci spektra významnějších politických stran lze říci, že v období 1992 až 1996 uplatňovaly tři pravicové strany vládní koalice liberální a konzervativní politická hlediska (aniž by byly vždy ve shodě). Opoziční strany oponovaly spíše poukazem na jednotlivé nesrovnalosti navrhovaných řešení. Levicové strany byly dále oslabovány svojí skutečnou či domnělou spjatostí s komunistickým režimem či ideologií. Teprve v rámci příprav na všeobecné volby konané v roce 1996 se politické strany propracovaly k politickým programům, které vymezily jimi preferované záměry v sociální politice poněkud konkrétněji (viz tabulka).

**Tabulka: Hlavní záměry českých parlamentních politických stran v sociální politice podle jejich volebních programů v roce 1996**

Síťera⇒ Politická strana↓	Bydlení	Zdravotní péče	Sociální zabezpečení	Politika zaměstnanosti	Vzdělávání
Občanská demokratická strana (vedoucí strana vládní koalice)	řešení bytové otázky odpovědností každého jednotlivce; bytovou otázku vyřeší nejlépe dobře fungující trh bydlení; deregulace nájemného spojená s udržením dostupnosti bydlení pro sociálně slabší	zvýšení kvality a dostupnosti zdravotní péče; definování zdravotní péče hrazené všeobecným pojištěním; svobodná volba zdravotní péče; dozor nad hospodařením zdravotních pojišťoven	odpovědnost člověka za sebe a svoji rodinu; větší adretnost sociální podpory; zvýšení věku odchodu do důchodu	hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti nesmí demotivovat při hledání nového zaměstnání	nejšší přístup občanů ke kvalitě, ke bezplatnému základnímu a střednímu školství; rošíření nabídky vysokoskolního studia; zavedení školního na vysokých školách; kvalita vzdělávací soustavy srovnatelná se zahraničím
Občanská demokratická aliance (strana vládní koalice)	uvolnění trhu s byty; zavedení rady opatření na výstavbu nových bytů a jejich snadnější získání občany způsobem slučitelným s principy trhu; cílené sociální podpory na nájemné	zavedení finanční spoluúčasti pacienta na zdravotní péči; prosazování regulačních a kontrolních opatření; odstátnění velkých nemocnic do podoby neziskových organizací	sociální zabezpečení, které nebude občana činit závislým na sociální pomoci; odebrání sociálních dávek těm, co je nepotřebují; oddělit důchodové pojištění od státního rozpočtu	bez programu	zavedení školního na vysokých školách; daňové úlevy podnikům podporujícím vzdělávací institute; podpora soukromému školství včetně vysokých škol; ustavení Národní rady pro vzdělávání

Síťera⇒ Politická strana↓	Bydlení	Zdravotní péče	Sociální zabezpečení	Politika zaměstnanosti	Vzdělávání
Křesťansko demokratická strana - Čs. strana lidová (strana vládní koalice)	liberalizace nájemného; cílená podpora výstavby nových bytů; výstavba nájemních bytů obcemi, státní podpora výstavby vlastnických bytů a domů formou dotací a výhodných hypoték	zajištění všeobecné dostupnosti zdravotní péče je povinností státu; stanovení sítě akreditovaných zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči; podpora neziskových zdravotní zařízení	sociální zabezpečení, které neposkytuje jen chudinské dávky; přiblížit průměrný důchod polovině průměrně hrubé mzdy; oddělit důchodové pojištění od státního rozpočtu; valorizovat životní minimum	aktivní politika zaměstnanosti podporující trvalý hospodářský růst, drobné a střední podnikání, a další rekvalifikační a další vzdělávání, se zaměřením na regiony ohrožené zvýšenou nezaměstnaností	omezení aplikabilita tržních principů ve školství; zavedení školního na vysokých školách; stipendia závislá na prospěchu a sociálním postavení; srovnatelné podmínky financování státních a nestátních škol
Česká strana sociálně demokratická (opoziční strana)	regulace trhu s byty; cílený příspevek sociálně slabším rodinám na náklady spojené s bydlením; ochrana nájemních vztahů; rozvoj bytového družstevnictví; finanční podpora nové výstavby z veřejných rozpočtů	všeobecná dostupnost a bezplatnost zdravotní péče zaručená sítí zdravotnických zařízení; stát garantem racionální organizace zdravotnictví; podpora neziskových zdravotnických zařízení	solidarita celé společnosti, nikoliv náhodná dobročinnost; přídávky na děti univerzální a valorizované; zrušit prodloužení věku odchodu do důchodu; oddělit důchodové pojištění od státního rozpočtu	zajistit právo na práci aktivní politikou zaměstnanosti (veřejně prospěšnými pracemi, rekvalifikační, podporou podnikání); zajistit účast zaměstnanců na spolurozhodování	stejně vzdělávací šance pro všechny; růst investic do školství předpokladem rozšíření vzdělávacích příležitostí; poskytování vzdělání na všech úrovních zdarma

Sféra ⇒ Politická strana ↓	Bydlení	Zdravotní péče	Sociální zabezpečení	Politika zaměstnanosti	Vzdělávání
Komunistická strana Čech a Moravy (opoziční strana)	obnova státní, obecní a družstevní výstavby nájemních bytů; zachování regulace nájemného a cen bytových služeb; preference družstevního a obecního vlastnictví bytů	bezplatná zdravotní péče všem; zastavení privatizace zdravotnických zařízení a jejich bezúplatný převod obcím; kontrola cen a distribuce léků; zrušení bodového výkonnostního hodnocení práce zdravotníků	zaručit sociální jistoty všem; zrušit adresnost sociálních dávek; zrušit prodloužení věku odchodu do důchodu; přidávky na děti univerzální; automatická valorizace důchodů souběžně s růstem mezd	čelit nezaměstnanosti vytvářením nových pracovních míst, pomoci při hledání zaměstnání a rekvalifikaci	bezplatné vzdělávání na všech stupních škol zaručené státem; zastavit růst poplatků studentů za ubytování a stravování; odluka církve od státu a školy
Sdružení pro republiku - Republikánská strana Československa (opoziční strana)	vyčlenit 30 % bytového fondu jako sociálního pro příjmově nejslabší část populace; posílit ochranu nájemníků; podporovat individuální bytovou výstavbu	zajistit odpovídající zdravotní péči pro všechny; systém zdravotního pojištění s konkurencí mezi pojišťovnami; státní dotace do zdravotnictví, komunální hygieny a epidemiologie	zrušit prodloužení věku odchodu do důchodu; důchody by měly dosahovat 90 % výše průměrného platu; pravidelná valorizace dětských přidávků; šestiletá mateřská dovolená; daňové úlevy pro rodiny s dětmi	čelit nezaměstnanosti rozvojem nových oborů, do kterých budou přecházet nekvalifikovaní pracovníci z podniků postižených útlumem; zahájit systém veřejných prací	bezplatné vzdělávání na všech stupních škol; státní pomoc sociálně slabým studentům vysokých škol; soukromé i církevní školy pro děti majetných bez státní podpory

Základní programovou orientaci dvou nejsilnějších politických stran, vládní Občanské demokratické strany a opoziční České strany sociálně demokratické, do značné míry vystihuje i jejich volební rétorika. Vládní ODS šla do voleb s heslem „Svoboda a prosperita“ a na obálce jejího volebního magazínu stálo „Dokázali jsme, že to dokážeme“; opoziční ČSSD kontrovala sloganem „Lidskostí proti sobectví“ a její volební program nesl název „Společnost vzdělání, spoluúčasti a solidarity“.

Hezkou otázkou koncepčních i zájmových soubojů na české politické scéně byla a je podoba českého důchodového pojištění.

#### 4. České důchodové pojištění: permanentní politické střety<sup>28</sup>

V roce 1990 byl publikován Scénář sociální reformy, programový dokument obsahující koncepci, základní cíle a nástroje připravované reformy sociálního zabezpečení. V roce 1991 byla zpracována a předložena ke schválení řada legislativních opatření, jako např. stanovení podmínek a způsobu valorizace důchodů. Zákonem bylo umožněno důchodové připojištění.

V roce 1992 byly přijaty zákony, umožňující přechod k nové soustavě sociálního zabezpečení, sestávající z:

- povinného sociálního pojištění, zahrnujícího invalidní, pozůstalostní a starobní důchody a nemocenské dávky
- státní sociální podpory ve společensky uznaných sociálních situacích (porod, mateřství, výchova dítěte, invalidita, pěstounství, úmrtí v rodině, příspěvek na bydlení ad.)
- sociální pomoci, aktivované v situaci sociální nebo hmotné nouze, není-li jedinec schopen či nemůže-li se o sebe postarat (zvláště dávky zajišťující příjem na úrovni uznaného životního minima a sociální služby).

<sup>28</sup> Zde čerpám hlavně z prací Dostál (1993), Miller a kol. (1992), z návrhů příslušných zákonných norem a z interních materiálů ČMKOS.

V dalším výkladu se omezím na analýzu reformy soustavy sociálního pojištění, která byla realizována nejdříve. Jejím základem se stalo sociální pojištění, povinné pro všechny výdělečně činné osoby a uvedené v život začátkem roku 1993 na následujících principech:

- vytvoření Fondu sociálního pojištění, veřejné instituce představující institucionální základnu sjednoceného povinného systému sociálního zabezpečení. Tato koncepce byla převzata i do programového prohlášení české vlády ustavené po volbách v červnu 1992. Když se ukázalo, že příspěvky na sociální pojištění byly vyšší než výdaje (celkový přebytek za léta 1993-1996 je i po odečtení administrativních nákladů odhadován na 25 miliard Kč), vláda se posléze přiklonila k myšlence zmrazit stav, kdy s prostředky Fondu sociálního pojištění bylo zacházeno jako s jedním z příjmů státního rozpočtu, a to i pro jiné účely, než pro jaké byly prostředky původně vybrány.
- přispěvateli do Fondu sociálního pojištění jsou zaměstnanci (hradí 25% pojistného na starobní a nemocenské pojištění, v současné době 1,1% a 6,5% z hrubého příjmu), zaměstnavatelé (hradí 75% pojistného na starobní a nemocenské pojištění, nyní 3,3% a 19,5% z výše hrubého příjmu zaměstnanců), případně osoby samostatně výdělečně činné. Stát platí pojištění za děti, penzisty, rodiče na rodičovské dovolené, nezaměstnané, invalidy, vojáky v základní službě a vězně. Součástí příspěvků do sociálního pojištění je i příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (z příjmu zaměstnance se sráží 0,4%, z prostředků zaměstnavatele 3,2% hrubého příjmu).

Z příspěvků na sociální pojištění jsou hrazeny

- starobní penze, invalidní důchody, vdovské, vdovecké a sirotčí důchody
- nemocenské příspěvky, příspěvky při ošetřování člena rodiny
- správní náklady.

V roce 1994 zákon umožnil realizovat penzijní připojištění, ovšem pouze na bázi kontraktu mezi jednotlivcem a pojišťovacím ústavem - a se státním příspěvkem. Původní záměr, aby penzijní připojištění bylo organizováno na kolektivní bázi s přímou účastí zaměstnavatelů, kteří by výdaje na penzijní připojištění mohli započítávat do svých nákladů

(představující analogické řešení jako v západní Evropě běžně fungující systémy zaměstnaneckého důchodového připojištění odvozeného od výsledků kolektivního vyjednávání mezi představiteli zaměstnanců a zaměstnavatelů) byl opuštěn. Vládě se tím podařilo prosadit tzv. „občanský“ princip. Role státu se - kromě vyplácení státního příspěvku - omezuje na regulaci trhu penzijního připojištění; vyplácení doplňkových penzí není tedy státem garantováno.

V roce 1995 došlo v rámci povinné soustavy sociálního pojištění k významné legislativní změně přijetím nového zákona o důchodech. Proti vládní předloze tohoto zákona se rozhodně postavila Českomoravská komora odborových svazů. Zformulovala deset požadavků na změny, z nichž k nejdůležitějším patřilo:

- oddělit hospodaření důchodového pojištění od státního rozpočtu a zabránit tomu, aby se prostředky na důchodové pojištění používaly na jiné účely
- odložit rozhodnutí o zvýšení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod o pět let
- neponechat rozhodnutí o valorizaci důchodů na libovůli vlády a stanovit jasná pravidla této valorizace tak, aby byl zachován alespoň 50 % podíl důchodu z povinného pojištění na hrubé mzdě
- zabránit záměru vlády podstatně snížit v budoucnosti výši základních důchodů a nutit tak občany, aby tento pokles nahradili sociálně nespravedlivým a pro občany velmi nákladným a nejistým připojištěním.<sup>29</sup>

Při projednávání zákona v Parlamentu byl první požadavek odborů splněn pouze formálně, neboť Fond sociálního pojištění byl převeden na samostatný účet ve státním rozpočtu. Ostatní požadavky ČMKOS byly (až na drobné úpravy původně navrhovaných nepřiměřených tvrdostí vůči různým kategoriím obyvatelstva) odmítnuty. Zejména bylo schváleno zvýšení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu v horizontu do roku 2007 z původních 53-57 na minimální úroveň 58-61 let u žen a z původních 60 na 62 let u mužů. Zákon o základním důchodovém pojištění

<sup>29</sup> Podle schválené verze zákona klesne podíl důchodu na hrubé mzdě do roku 2005 na méně než 42 %, v roce 2010 na 38 % a v roce 2015 na 35 %.

koncipuje starobní důchod jako dvousložkový, skládající se z pevné části vyplácené všem a části závislé na počtu odpracovaných let a výši pracovních příjmů; zákon je postaven na principu výrazného přerozdělování akumulovaných prostředků směrem k osobám s nižší výdělkovou úrovní. Starobní důchody osob s vyššími pracovními příjmy jsou postiženy výrazně regresivně konstruovaným výpočtovým vzorcem. Vládě se podařilo prosadit velmi liberální koncepci starobního pojištění, která se výrazně odchyľuje od kontinentální evropské praxe a nevylučuje dokonce pokles stanovené výše důchodu až pod úroveň životního minima.<sup>30</sup> Jde navíc o systém, jehož podmínky a rozhodování o shromážděných zdrojích má plně v rukou nikoliv nezávislá veřejnoprávní důchodová pojišťovna, nýbrž ministerstvo financí.

Spor o podobu Fondu sociálního pojištění, o věkovou hranici odchodu do důchodu a o výši důchodů stále doutná. Opoziční Česká strana sociálně demokratická se ztotožňuje se stanoviskem odborů; v otázce výše důchodů a nezávislosti Fondu se k tomuto stanovisku blíží i koaliční KDU-ČSL.

### Závěrem

Po první fázi společenské transformace, kdy byla věnována prvořadá pozornost spíše reformě v oblasti politiky a ekonomiky, se ocitáme v situaci, kdy se stále větší pozornost občanů i politiků bude soustřeďovat na problematiku sociální. Občanům i politikům velmi prospěje, když se do takového dialogu zapojí i generace mladých vzdělaných odborníků. Jsem si jist, že tento sborník jim v jejich vzdělání poslouží jako vítaná a kvalitní pomůcka.

<sup>30</sup> Hiršl (1996) komentuje situaci takto: „Z všeobecného veřejnoprávního systému důchodového pojištění garantujícího důstojný život ve stáří úhradou z průměrné mzdy nejméně 65-70 % předcházejícího čistého výdělku, se tak česká důchodová soustava mění postupně v systém státní chudinské péče s úrovní dávek pro většinu důchodců na hladině existenčního minima.“

### Literatura:

- Dostál, J.: *Reforma systému důchodového pojištění v ČR a podmínky a možnosti vzniku doplňkových důchodových systémů*. Příspěvek na konferenci Reforma systému důchodového pojištění v ČR. Praha, Nadace Friedricha Eberta 1993.
- Havel, V.: *Jedna etapa končí - co tedy bude dál?* Projev v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Lidové noviny, 1995, 15.3., s. 7-9.
- Hiršl, M.: Klausova vláda si půjčila od důchodců za 4 roky více než 18 miliard Kč. *Právo*, 1996, 14.4.
- Kinkor, J.: *Trh a stát. K čemu potřebujeme filozofii*. Praha, Svoboda 1996.
- Klaus, V.: *Mezi minulostí a budoucností. Filozofické a humanologické úvahy a eseje*. Brno-Praha, Nadace Universitas Masarykiana, Georgetown a Svoboda 1996.
- Klaus, V.: *Principy zdravé sociální politiky. Sondy*, 1995, č. 31, s. 1.
- Miller, P. a kol.: *Práce, mzdy a sociální věci*. Praha, CONSUS 1993.
- Potůček, M.: Neuralgické body české sociální politiky. *Sondy*, 1995a, č. 22, s. 5.
- Potůček, M.: Sociální politika je službou veřejnosti. *Sondy*, 1995b, č. 36, s. 1, 3.
- Potůček, M.: *Sociální politika*. Praha, Sociologické nakladatelství 1995c.
- Rand, A.: *Introduction to Objectivist Epistemology*, New York, Meridian 1990.
- Roebroek, J.M.: *The Imprisoned State*. Tilburg, Tilburg University 1993.
- Večeřa, M.: *Sociální stát*. Praha, Sociologické nakladatelství 1993.