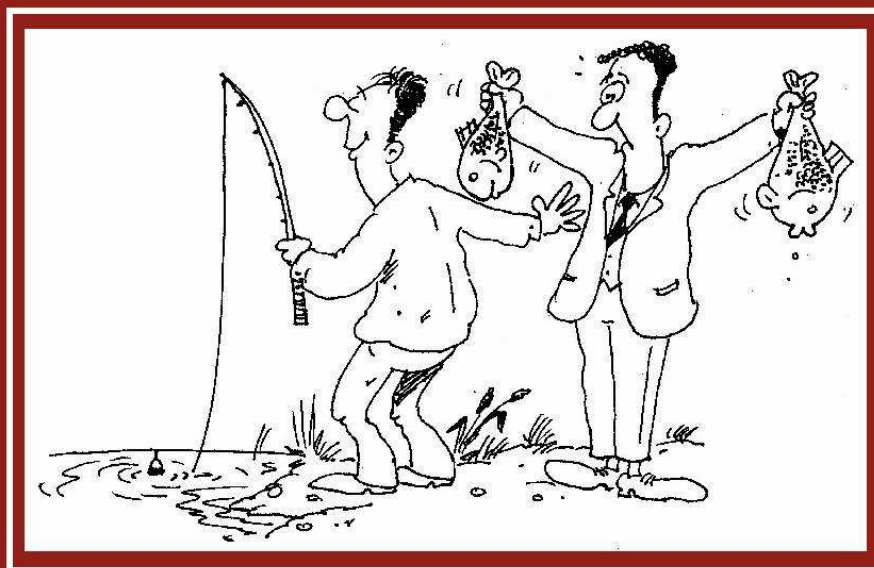


STÁLA KONFERENCIA OBČIANSKEHO INŠTITÚTU (SKOI)

NÁVRH SOCIÁLNEJ REFORMY NA SLOVENSKU

Peter GONDA - Michal NOVOTA - Ondrej DOSTÁL



Stála konferencia Občianskeho inštitútu - SKOI
Sládkovičova 4
811 06 Bratislava
Tel./fax: 02/5296 2893
e-mail: skoi@chello.sk
web: www.skoi.sk

Konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika
Medená 5
811 02 Bratislava
Telefón: 02/54630061
e-mail: conservative@institute.sk
web: www.konzervativizmus.sk

AUTORI:

GONDA Peter, koordinátor projektu a odborný garant publikácie

NOVOTA Michal, spoluautor publikácie

DOSTÁL Ondrej, spoluautor publikácie

Vydanie publikácie je súčasťou projektu Konzervatívneho inštitútu Milana Rastislava Štefánika „*Návrh sociálnej reformy na Slovensku*“.

Ilustrácia na titulnej strane publikácie: Roman Humaj

ISBN – 80-969123-2-1

SKOI, december 2005, Bratislava

Táto publikácia vznikla vďaka finančnej podpore **Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.** v rámci projektu Demokratieentwicklung in der Slowakischen Republik /Rozvoj demokracie v Slovenskej republike/.

Štúdia, ktorá je obsahom publikácie, bola vypracovaná aj vďaka finančnej podpore udelenej v rámci projektu Inštitucionálny rozvoj Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika, poskytnutej prostredníctvom Trustu pre občiansku spoločnosť v strednej a východnej Európe (Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe).

*„Ak dáte chudobnému rybu, zasýtite ho na jeden deň, ale ak ho naučíte ryby loviť, pomôžete mu na celý život.“
(čínske príslovie)*

*„Trh a vlastníctvo sú rozhodujúcim základom pre subsidiaritu, skutočnú charitu a spoločenské pravidlá.“
(Otec Robert Sirico)*

*„Spoločnosť, v ktorej úsilie jednotlivca vytvoriť čo najviac je nahradené patentom na rozum pestúnskeho štátu, sa čoskoro stáva ochudobnenou spoločnosťou parazitov.“
(Nils Karleby)¹*

*„Štátnik, ktorý by sa chcel pokúsiť určiť súkromníkom spôsob, akým by mali zamestnávať svoj kapitál, by si osoboval právomoc, ktorú nemožno zveriť nijakej rade a nijakému senátu a ktorá nebude nikdy taká nebezpečná ako v rukách človeka, ktorý verí vo svoju iluzórnu schopnosť byť jej vykonávateľom.“
(Adam Smith)²*

*„Spoliehanie sa na solidaritu, lásku alebo spoločenského ducha ako mechanizmus pre sociálnu koordináciu sa dá uplatniť iba v malých otvorených spoločnostiach, a tento pocit sa stratí hneď, keď narastajúce rozmery spoločnosti začnú vzájomne ľudí jedného od druhého odlučovať.“
(Friedrich August von Hayek)*

¹ Citované podľa Rojas (2001), str. 15.

² Citované podľa Hayek ([1944] 2001), str. 62.

OBSAH

Úvod.....	7
1. Koncepcné východiská.....	9
1.1 Úlohy vlády v spoločnosti s trhovou ekonomikou	10
1.2 Princípy v sociálnej sfére.....	13
2. Deformácie v praxi	16
2.1 Deformácie systémov v sociálnej sfére vo svete.....	16
2.1.1 Negatívne trendy v sociálnej politike od 19. storočia.....	16
2.1.2 Dedičstvo deformovanej praxe	19
2.2 Dlhodobé problémy v sociálnej sfére na Slovensku	21
2.2.1 Historické východiská súčasných problémov na Slovensku	21
2.2.1.1 Dedičstvo komunistického systému	21
2.2.1.2 Sociálna transformácia v 90. rokoch 20. storočia	22
2.2.2 Vymedzenie a príčiny súčasných problémov na Slovensku	23
2.2.2.1 Podstatné dlhodobé problémy v sociálnej sfére na Slovensku.....	23
2.2.2.2 Deformácie v sociálnom systéme na Slovensku	27
3. Snahy o riešenia dlhodobých sociálnych problémov.....	34
3.1. Reformné kroky v sociálnej sfére na Slovensku	34
3.2 Príklady reformných krokov vo svete	36
3.2.1 Zníženie úlohy vlády v sociálnej sfére na Novom Zélande a v Írsku.....	36
3.2.2 Liberalizácia trhu práce na Novom Zélande.....	38
3.2.3 Programy vedúce k sebestačnosti v niektorých štátoch USA.....	39
3.2.4 Príklady využitia nepenažných foriem podpory – skúsenosti z USA a Nemecka	45
4. Návrh sociálnej reformy na Slovensku.....	47
4.1 Rámcová predstava o cieľovo žiaducom stave	47
4.2 Opatrenia sociálnej reformy na Slovensku	50
4.2.1 Opatrenia na zníženie úlohy vlády v sociálnej sfére.....	50
4.2.2 Program podporujúci sebestačnosť	57
4.2.3 Opatrenia doplňujúce a rozširujúce návrh reformy	65
Záver.....	66
Príloha	68
Skratky	71
Literatúra.....	72
O autoroch	76

Úvod

Sociálny systém na Slovensku a viac alebo menej aj sociálne systémy v iných krajinách sú jednou z podstatných príčin vážnych etických, ekonomických a sociálnych problémov. Stotožňujeme sa so slovami Nilsa Karlebyho,³ že *”spoločnosť, v ktorej úsilie jednotlivca vytvoriť čo najviac je nahradené patentom na rozum pestúnskeho štátu, sa čoskoro stáva ochudobnenou spoločnosťou parazitov.”*

Aj na Slovensku dlhodobo „prekvitajú“ dôsledky systémových deformácií ako „kultúra závislosti“ významnej časti populácie na sociálnych dávkach a iných formách vládnej „podpory“, pasivita mnohých a spoliehanie sa na druhých (predovšetkým na vládu), nízka miera dobrovoľnej solidarity a súkromných aktivít (nielen) v sociálnej sfére. S nimi súvisí ďalší dôsledok systémových deformácií: vysoké náklady na fungovanie sociálneho systému. Daňovými a predovšetkým odvodovými nákladmi práce spôsobujú značnú finančnú záťaž ekonomických subjektov, brzdia motiváciu zamestnať (sa), a tým sú významnou prekážkou podnikania a riešenia nezamestnanosti, najmä dlhodobej nezamestnanosti.

Vrcholkom ľadovca systémových problémov v sociálnej sfére kdekoľvek na svete je práve dlhodobá nezamestnanosť (teda nezamestnanosť trvajúca dlhšie ako rok) a predovšetkým chudoba. Tie narúšajú nielen finančnú situáciu človeka, ale tiež jeho psychiku a celkový postoj k životu. Dôsledkom býva nezriedka asociálne správanie týchto ľudí, často ohrozujúcich ostatných, a to v niektorých prípadoch až kriminálnou činnosťou.⁴

Na Slovensku je problém dlhodobej nezamestnanosti napriek postupnému znižovaniu celkovej nezamestnanosti výrazný. Váha dlhodobo nezamestnaných je na Slovensku najvyššia spomedzi všetkých krajín OECD, tak pri porovnaní počtu dlhodobo nezamestnaných k obyvateľom v ekonomicky aktívnom veku, ako aj k celkovému počtu všetkých nezamestnaných (z ktorých je dlhodobo nezamestnaných viac ako 50 %). Osobitným, i keď v súčasnosti čo do podielu na populácii nie veľkým problémom sú nezamestnaní dlhšie ako dva roky a chudobní. Koncentrujú sa predovšetkým v rómskych osadách.

Vláda SR zrealizovala v ostatných dvoch rokoch opatrenia v sociálnej politike, ktoré majú aj nespochybniteľné prínosy. Príkladom je zníženie priestoru pre sociálne pasce⁵ (stanovením stropu pre celkovú podporu rodine) a určitý tlak na aktivitu poberateľov sociálnych dávok. Široko a vysoko nastavená miera povinnej sociálnej solidarity a jej dôsledky (predovšetkým nadmerné zaťaženie subjektov vysokými sociálnymi odvodmi a potlačená dobrovoľná solidarita) však ostali (takmer) nezmenené. Ostali napríklad rozsiahle peňažné dávky bez vyžadovania protihodnoty a niektoré sú navyše univerzálne a plošné (ako napríklad prídavky na deti). Viaceré dávky sa vyplácajú v hotovosti, pričom často neznamenajú riešenie problému nedostatku príjmu chudobného. Potvrzuje to, že vláda neuskutočňuje systémovú a dlhodobejšie orientovanú sociálnu reformu so zmenou filozofie smerom k cielene adresnej sociálnej politike orientovanej na tých, čo ju objektívne potrebujú.

Cieľom publikácie je prezentovať verejnosti takto zameranú sociálnu reformu. Našou snahou je priniesť **komplexné riešenie systémových deformácií** tak, aby synergicky cez riešenie medzier (napríklad znižovanie dlhodobej nezamestnanosti) **prispeli k redukcii chudoby** a k zabezpečeniu ochrany pred chudobou tým, ktorí sa objektívne nemôžu sami o seba a svoju rodinu postarať (viac v 4. kapitole). Iba zameranie sa na problémy chudoby považujeme v cieľovom horizonte za akceptovateľné a legitímne pre sociálnu politiku.

³ Citované podľa Rojas (2001), str. 15.

⁴ Príkladom toho boli na jeseň 2005 násilnosti a nepokoje vo Francúzsku. Sme presvedčení, že tieto nepokoje mali korene okrem iných v kombinácii príliš štedrého univerzálneho francúzskeho sociálneho systému a značného počtu (relatívne chudobných) prisťahovalcov z arabských a afrických krajín.

⁵ Sociálna pasca (napríklad pasca nezamestnanosti alebo pasca chudoby) predstavuje situáciu, keď je motivujúcejšie byť v sociálnom systéme (pasívny) ako byť zamestnaný, či inak aktívny. Najčastejšie sa porovnáva rozdiel medzi príjmami v sociálnom systéme s relatívne porovnateľnou mzdou na trhu práce. Pre zjednodušenie sa na makroúrovni napríklad porovnáva priemerný príjem zo sociálneho systému s minimálnou mzdou.

Prostredníctvom publikácie prezentujeme najmä koncepcnú predstavu, ako by podľa nás bolo možné riešiť dlhodobo pretrvávajúce deformácie v sociálnej sfére. Preto rozlišujeme dlhodobý pohľad na priblíženie sa k cieľovo želanému stavu v budúcnosti a medzikroky, prostredníctvom ktorých by to bolo možné dosiahnuť.

Predkladaný návrh sociálnej reformy (v 4. kapitole) sa opiera o vzájomne na seba nadväzujúce a do seba zapadajúce stavebné kamene:

- hodnotový rámec reformy, spočívajúci vo vyvážení trhu a etiky;
- vymedzenie úlohy vlády v spoločnosti ako základu pre stanovenie miery povinnej sociálnej solidarity (*časť 1.1*);
- nosné princípy v sociálnej sfére (*časť 1.2*);
- negatívne trendy a deformácie, ktoré dlhodobo ovplyvňovali a ovplyvňujú nastavenie sociálnych politík vo svete, osobitne v Európskej únii (*časť 2.1*);
- systémové problémy a deformácie v sociálnej sfére na Slovensku (*časť 2.2*);
- príklady reformných krokov na Slovensku (*časť 3.1*) a v zahraničí, napríklad na Novom Zélande, či v niektorých štátoch USA (*časť 3.2*).

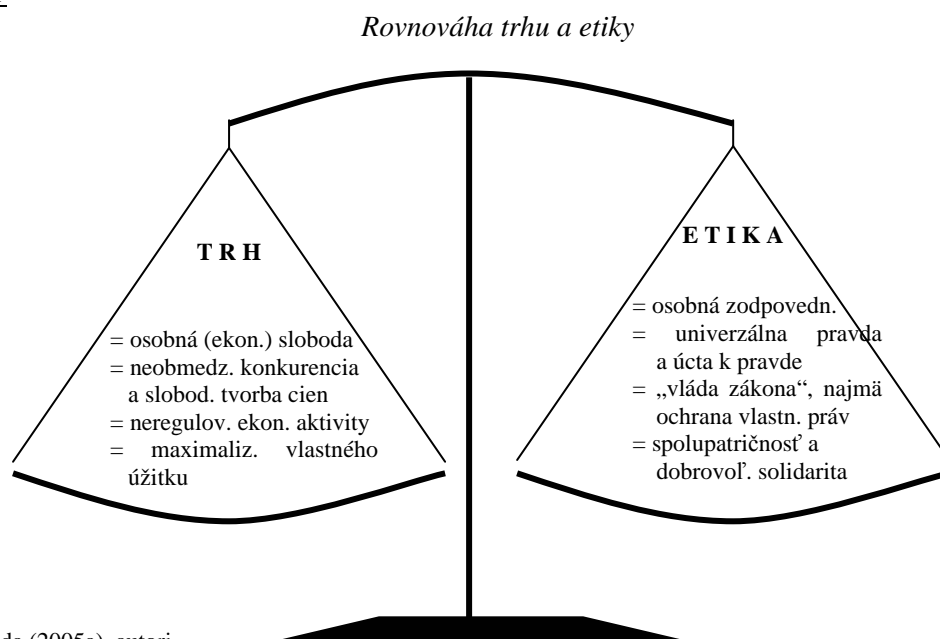
Výskumná cesta Petra Gondu a Michala Novotu po USA v roku 2005, ktorá bola zameraná na oboznámenie sa s úspešnými sociálnymi reformami, najmä vo Wiconsine a Colorade, prispela významne k výslednému stavu publikácie. Týmto chceme vyjadriť vďaku našim hosťom – Jasonovi Turnerovi, manželom Wulfovcom, Maiji Schiedel, mnohým ďalším pracovníkom El Paso County Department of Human Services v Colorado Springs a Billovi Bakerovi za sprostredkovanie.

Naše poďakovanie patrí aj všetkým tým, čo nám svojimi pripomienkami a konzultáciami pomohli vylepšiť text publikácie. V neposlednom rade ďakujeme našim rodinám za vytvorený priestor, ktorý sme mali na vypracovanie tejto publikácie.

1. Konceptčné východiská

Základnými konceptnými východiskami publikácie sú **princípy klasickej liberálnej ekonómie a konzervativizmu**. Jej text, vrátane návrhov riešení hlavných problémov v sociálnej sfére na Slovensku, je preto podložený dvoma piliermi: **trh** ako základ klasického (ekonomického) liberalizmu a **etika** ako základ konzervativizmu. Slobodný trh a morálka sú podľa nás a mnohých vo svete uznávaných ekonómov a filozofov⁶ zľúčiteľné a vzájomne sa môžu dopĺňať a vyvažovať. To, do akej miery k tomu v spoločnosti reálne dochádza, závisí od výsledného efektu individuálnych rozhodnutí ľudí. Rovnováhu trhu a etiky (znázornenú v *Schéme 1*), respektíve v praxi stav čo najbližší ich rovnováhe, však považujeme za podstatný predpoklad dlhodobo úspešne fungujúceho spoločenstva: po ekonomickej a aj inej stránke.

Schéma 1



Zdroj: Gonda (2005a), autori.

Opierame sa o klasický ekonomický liberalizmus (rozpracovaný najmä Adamom Smithom a Alexisom de Tocqueville) a konzervativizmus (predovšetkým v duchu odkazu Edmunda Burka), ktoré obdobne (i keď nie totožne) zdôrazňujú:

- individualitu človeka s osobnou slobodou a trh s jeho neviditeľnou rukou, so spontánnym poriadkom a s dobrovoľnými vzťahmi⁷ a
- nedokonalosť, obmedzenia človeka a z toho vznikajúce riziká pri koncentrácii moci.

Vyžaduje si to (aj) pre potreby sociálnej reformy na Slovensku hodnotové mantinely, najmä hranice pre osobnú slobodu a slobodu voľby. Keďže si ctíme tradície a evolučný vývoj, za ich najlepšie a osvedčené garancie považujeme:

- kresťanskú vieru (osobitne desatoro) a iné v spoločnosti všeobecne akceptované pravidlá;
- legislatívne pravidlá („vládu zákona“), smerované najmä na ochranu života a majetku (vlastníckych práv);⁸

⁶ Napríklad v dielach Adama Smitha (<http://www.lucidcafe.com/library/96jun/smith.html#books>), Milтона Friedmana (<http://www.idealchannel.com/Friedman.htm>, <http://www-hoover.stanford.edu/bios/friedman.html>), Friedricha Augusta von Hayeka (<http://cepa.newschool.edu/het/profiles/hayek.htm>), Michaela Novaka (<http://www.aei.org/scholars/scholarID.44.filter.all/scholar.asp>) a Charlesa Murraya (<http://www.aei.org/scholars/scholarID.43/scholar.asp>).

⁷ Napríklad Smith ([1776] 1993) a Hayek ([1944] 2001).

- minimálnu (obmedzenú) vládu.⁹

1.1 Úlohy vlády v spoločnosti s trhovou ekonomikou¹⁰

Mostom medzi najširšie vymedzenými koncepčnými východiskami a piliermi v spoločnosti (trh a etika) a princípmi v sociálnej sfére (charakterizovanými v nasledujúcej časti publikácie) je práve **minimálna vláda**: jej rámcové teoretické definovanie, ako aj vymedzenie praktického napĺňania jej úloh v praxi.

Pri teoretickom vymedzení úloh vlády v spoločnosti vychádzame z myšlienok „duchovného otca“ klasickej liberálnej ekonómie Adama Smitha, konzervatívneho filozofa Rogera Scrutona a nositeľov Nobelovej ceny za ekonómiu Jamesa M. Buchanana a Ronalda Coasea. Zjednodušene platí ich zhoda, že pri „hľadaní“ úloh vlády sa vymedzujú také činnosti, o ktorých zabezpečovanie a financovanie nemajú súkromné subjekty záujem, ale v spoločnosti je z nejakých dôvodov po nich významný dopyt.

Smith napríklad uviedol, že vláda či iná centrálna moc má plniť tri úlohy:¹¹

1. chrániť ľudí v spoločnosti, ktorú spravuje, pred násilím a inváziou cudzích spoločností (v dnešnom ponímaní *národná obrana*);
2. chrániť každého člena spoločnosti pred nespravodlivosťou a utlačovaním zo strany iného a povinnosť ustanoviť presné vykonávanie spravodlivosti (v dnešnom chápaní *bezpečnosť a legislatíva*);
3. zaviesť a udržiavať určité verejné inštitúcie, ktoré nemôžu byť záujmom nijakého jednotlivca alebo malej skupiny jednotlivcov, pretože výnosy nemôžu pokryť náklady jednotlivca alebo malej skupiny, aj keď sa vyplatia spoločnosti ako celku.

Prvé dve, respektíve tri úlohy vlády (*pozri poznámku 11 pod čiarou*) sú nespochybniteľné pri existencii spoločenstva ľudí v územnom celku, ktorý navonok vystupuje autonómne (predovšetkým v štáte). Po viac ako dvestoročných skúsenostiach sú i praxou overené. Vymedzujeme ich ako „minimálna vláda v užšom slova zmysle“. Príkladom takto úspešnej minimálnej vlády bolo napríklad Anglicko v 19. storočí.

Inými slovami definoval minimálnu vládu Roger Scruton, a to tak, že „*ide o suverénny výkon moci obmedzený na oblasť ochrany neodňateľných práv a slobôd, súkromného majetku, vlády zákona, spravodlivosti, poriadku a bezpečnosti dovnútra aj navonok*“ (Scruton, 1999).

Metodicky odlišne sa k vymedzeniu minimálnej vlády dostávajú James Buchanan a Ronald Coase. Obaja upozorňujú, že nie je možné vopred stanoviť konkrétne činnosti, ktoré by sa dali definovať ako verejné statky a ani vopred stanoviť kritériá, či argumenty pre to, čo majú byť úlohy vlády.¹² Tvrdia, že iba trhové činnosti sú prirodzené a až postupne a evolučne sa môže ukázať, že niektoré z nich by

⁸ Striktne v duchu princípov tradičného konzervativizmu by poradie malo byť opačné. Napríklad Paul Elmer More uviedol v roku 1915, že „*pre civilizovaného človeka sú vlastnícke práva dôležitejšie ako právo na život*“ a dopĺňa, že „*takmer všetko, čo robí náš život významnejší ako život zvierat súvisí s naším vlastníctvom ...*“ (Nisbet, 1993, str. 70-71). Doplníme slová Edmunda Burka z roku 1793, že „*neúcta k majetku a skutočnosti, že sa proti princípom majetku stavajú akési údajné prednosti štátu, je práve tou príčinou, ktorá viedla k všetkým ostatným zlám, ktoré zničili Francúzsko a uvrhli celú Európu do bezprostredného ohrozenia*“. Pozri Nisbet (1993), str. 70-71.

⁹ Pozri napríklad Gonda (2005a).

¹⁰ V tejto časti prezentujeme iba rámcové a základné charakteristiky, ktoré vypovedajú o úlohe vlády v spoločnosti. Pojem „vláda“ používame v širšom chápaní, totožnom s pojmom „verejná správa“ (general government). Jej vymedzenie v podmienkach Slovenska je v *Schéme 5 v Prílohe*.

¹¹ Adam Smith definoval tri úlohy vlády. Druhá úloha vlády je však de facto zabezpečovaná dvoma funkciami v praxi: legislatívou (vrátane súdov) a bezpečnosťou (pozri Smith [1776] 1993).

¹² Vymedzenie „verejného statku“ takto podmienené a na základe evolučného vývoja je v protiklade so štandardnými a v ekonomických učebniciach najrozšírenejšími konceptmi verejných statkov (dokonca aj „čistých“ verejných statkov) Mussgravorcov a Paula Samuelsona, definujúcich (čisté) verejné statky podľa kritérií „ne/rivality v spotrebe“ a „ne/vylúčenia zo spotreby“.

mohli byť zabezpečované a/alebo financované vládou. Tým jednoznačne vyvracajú jeden z kľúčových argumentov (napríklad Samuelsona a Musgraeovcov),¹³ že argumentom pre zásahy vlády do ekonomiky sú tzv. zlyhania trhu.

James Buchanan - ako hlavný predstaviteľ teórie verejnej voľby – prezentoval opodstatnenie minimálnej vlády na základe rozhodnutí vlád (alebo iných zástupcov štátu), vyplývajúcich zo subjektívnych preferencií rozhodujúceho dopytu voličov. Uvádza, že „...v demokratickej spoločnosti, založenej na princípe väčšinovej voľby, neexistuje obmedzenie, ktoré by mohlo kvalifikovanej väčšine zabrániť v premene súkromného statku na verejný“ (Hampl, 2001).

Obdobne evolučne a *ex post* vymedzuje príčiny vzniku úloh vlády Ronald Coase v jeho koncepte „nižších transakčných nákladov“¹⁴. Uvádza, že: „čím nižšie budú transakčné náklady na uzatvorenie a vymožitelnosť dohody a výmeny, tým skôr budú na trhovom princípe. Čím jednoduchšie sa budú definovať a vynucovať vlastnícke práva, tým bude prirodzene vznikať menej netrhových transakcií. Ako historicky vyvinutý verejný statok na základe porovnávania transakčných nákladov¹⁵ pre jednotlivcov uviedol obranu. Obrana jednotlivca, či malej skupiny voči iným štátom by bola príliš nákladná pre neho/nich, a preto sa historicky z toho vyvinul „verejný statok“.

Na rozdiel od verejne spravovanej obrany, prirodzene vzniknutej na základe vysokých transakčných nákladov, však definuje verejné sociálne zabezpečenie ako umelo vzniknutý verejný statok (teda na základe „iba“ toho, že ľuďom a politikom sa nepáčia trhové výsledky, ktoré sú s tým spojené, vrátane rizika).

V dôsledku toho a po akceptovaní tretej úlohy vlády Adama Smitha (v praxi v rôznych formách) sa veľa funkcií vlády môže rozšíriť: napríklad o udržiavanie stability meny, či zahraničnú politiku krajiny. V tomto kontexte a v duchu tretej úlohy Adama Smitha sa v praxi vyvinuli aj ďalšie funkcie vlády, o zabezpečovanie ktorých nemajú jednotlivci a/alebo menšie skupiny ľudí záujem, ale z určitých dôvodov majú význam pre fungovanie spoločenstva (štátu). Možno uviesť programy ochrany chudobných a programy zamerané na tých členov spoločnosti, ktorí nemôžu byť považovaní za svojprávnych, vrátane detí.¹⁶ Takto definujeme „minimálnu vládu v širšom slova zmysle“.

Úspešným príkladom krajiny s minimálnou vládou a s najväčšou ekonomickou slobodou jeho ľudí je v novodobnej histórii Hongkong (najmä do času, kým sa opäťovne nedostal pod správu Číny). Najviac sa k tomu konceptu v praxi približujú aj iné ekonomicky úspešné krajiny ako Írsko, či Nový Zéland. Veľkosť vlády v ekonomike (meraná pomerom verejných výdavkov k HDP) v Írsku dosahuje v súčasnosti iba približne 30 % HDP (viac v časti 3.2.1). Vlády európskych „štátov blahobytu“ však spravujú a prerozdeľujú v ekonomike podstatne viac (napríklad Francúzsko približne 54 % HDP). V týchto štátoch je zároveň nižšia a pomalšie rastúca ekonomická výkonnosť, životná úroveň a miera ekonomickej slobody¹⁷.

Porovnanie napríklad Írska a Francúzska potvrdzuje platnosť Rahnovej krivky, teda nepriamo úmerný vzťah medzi veľkosťou vlády a ekonomickou výkonnosťou v krajine, počnúc však vrcholom krivky na úrovni približne 10% HDP (Graf 1).

¹³ Napríklad Samuelson-Nordhaus ([1989] 1992), str. 327-8.

¹⁴ Okrem konceptu „transakčných nákladov“ Coase jasne vyvracia konceptom „vlastníckych práv“ argument „externalít“ pre zdôvodnenie opodstatnenosti zásahov vlád do ekonomiky

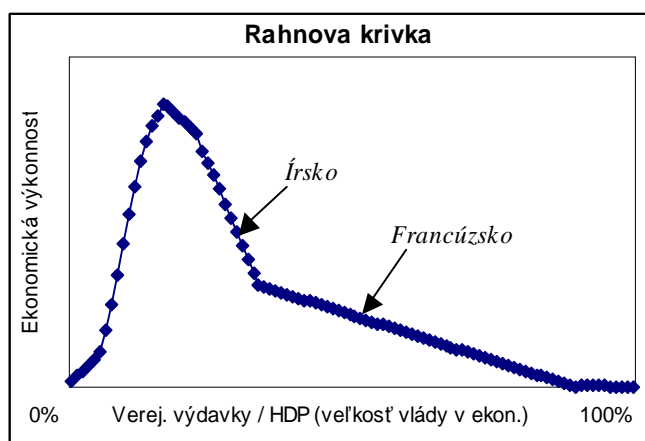
¹⁵ Okrem toho je dôležitým kritériom na ne/zaradenie medzi činnosti vlády koncept „úspor z rozsahu“ (Niskanen, 2005).

¹⁶ Pozri Friedman-Friedmanová ([1982]1992).

¹⁷ Zodpovedajú tomu výsledky Indexu ekonomickej slobody, každoročne zverejňovaného Heritage Foundation (www.heritage.org).

Graf 1

Vzťah medzi veľkosťou vlády a ekonomickou výkonnosťou

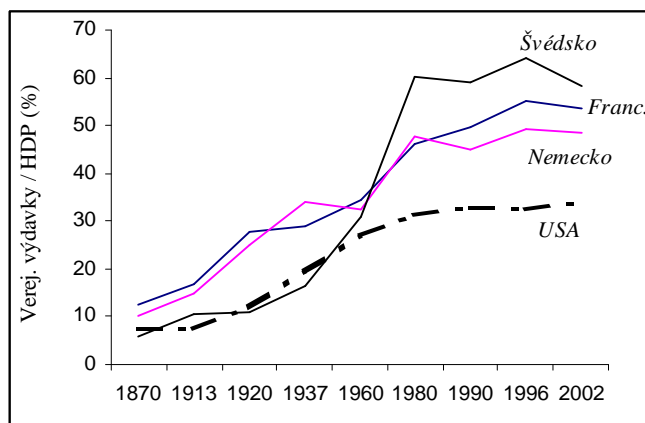


Zdroj: Mitchell (2005), úprava grafu autori.

Práve hranicu „desiatku“ a koncept minimálnej vlády opustili vlády jednotlivých krajín koncom 19. storočia. Najvýraznejšie to „postihlo“ Švédsko ako v tom čase jednu z najslobodnejších ekonomík. Zatiaľ čo švédská vláda prerozdeľovala v roku 1870 iba necelých 6 % z vytvorených zdrojov v krajine, v súčasnosti je to približne 60 % (Graf 2).

Graf 2

Porovnanie vývoja verejných výdavkov k HDP vo vybraných krajinách



Zdroj: Tanzi (2005), graf autori.

Koncept minimálnej vlády považujeme za podmienku dlhodobého ekonomického napredovania, a tým aj zvyšovania životnej úrovne obyvateľov aj v prípade Slovenska. Pre minimálnu vládu však tiež platí, že má tvoriť a udržiavať pravidlá, ktoré súvisia s právami a povinnosťami ľudí v spoločnosti, najmä garantovať ochranu života a vlastníctva. Nemala by naopak realizovať to, čo dnes uskutočňujú takmer všetky vlády: regulovať trh a nahrádzať dobrovoľné aktivity občanov.

Podstatné je preto definovať, ktoré konkrétne funkcie má (a môže) vláda Slovenskej republiky (SR) zabezpečovať a akú mieru (vynucovanej) sociálnej solidarity má garantovať. Vláda by mala postupne dospieť k zabezpečeniu „iba“ svojich základných funkcií, avšak kvalitnejšie (na vyššej úrovni ako dnes) a hospodárnejšie. Pod minimálnou vládou teda nemyslíme slabú vládu, ale vládu, ktorá čo možno najplnohodnotnejšie zabezpečuje obmedzený počet funkcií.

Pre Slovensko možno určiť takéto funkcie minimálnej vlády v širšom zmysle nasledovne:

- legislatíva a súdnictvo (s dôrazom na garanciu vlastníckych práv);
- zahraničné veci krajiny;

- vonkajšia obrana občanov;
- vnútorná bezpečnosť občanov;
- základný životný štandard pre tých, čo objektívne potrebujú pomoc;
- štandardné vzdelanie detí.

V rámci dlhodobejšieho smerovania by sa v nadväznosti na takýto jednoznačný koncept dalo relatívne presne určiť, aké verejné výdavky (a v akom objeme) majú alebo nemajú naďalej existovať, respektíve, ktoré espadajú medzi funkcie vlády a mali by byť odbúrané (*viac v 4. kapitole*). Úlohou vlády v sociálnej sfére je zabezpečiť základný životný štandard tých obyvateľov, ktorí sú na to objektívne odkázaní.

1.2 Princípy v sociálnej sfére

Na hodnotové východiská a úlohy vlády v spoločnosti s trhovou ekonomikou nadväzujú princípy, ktoré sa priamo viažu k žiaducemu stavu v sociálnom systéme, najmä:

1. osobná zodpovednosť a sebestačnosť;
2. dobrovoľná solidarita a súkromná iniciatíva;
3. subsidiarita a decentralizácia;
4. cielene adresná sociálna solidarita na základnej úrovni;
5. podmienenosť nároku na dávky protihodnotou ("nič zadarmo");
6. konkurencia súkromných poskytovateľov.¹⁸

Ad 1. Osobná zodpovednosť a sebestačnosť

Kľúčovými predpokladmi dlhodo ekonomicky a inak úspešne "fungujúceho" spoločenstva je slobodný a zároveň zodpovedný a sebestačný jednotlivec a (jeho) rodina. Trhová ekonomika s neobmedzovanou (respektíve s čo najmenej obmedzovanou) konkurenciou, s jasnými pravidlami "hry" a s garanciou vlastníckych práv dáva jednotlivcom osobnú slobodu a priestor na osobnú zodpovednosť (ktorú svojimi zákonmi ochraňuje „štát“). Či a do akej miery tento priestor využijú v praxi, to závisí od postoja k životu každého z nich.

Dodržiavanie princípu osobnej zodpovednosti vyžaduje spoliehanie sa v prvom rade na svoje schopnosti a pripravenosť niesť zodpovednosť za svoje činy a za finančné zabezpečenie seba a svojej rodiny. Znamená tiež smerovanie pomoci chudobným v duchu „*naučiť ich loviť ryby, nie im ryby dávať*“¹⁹ na zlepšenie schopností a zručností, ktoré im umožnia vymaniť sa z chudoby. A práve individuálne schopnosti a zručnosti definoval nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu v roku 1998 Amartya Sen ako „*základ pre posudzovanie individuálnych výhod (vrátane sociálnych) a predpoklad využívania osobnej slobody*“ (Bohatá, 1999).

Dôsledkom rozdielnych schopností a zručností jednotlivcov sú prirodzené (a nevyhnutné) rozdiely medzi ľuďmi v spoločnosti, tak finančné, ako aj v miere uvedomenia si a využívania (výhod) slobody. Táto po stáročia overená skutočnosť vyvracia opodstatnenosť súčasných snáh o zjednocovanie (tzv. "harmonizovanie") a/alebo znižovanie prirodzených rozdielov, zamerané na spriemerovanie (viac v časti 2.1).

Uplatňovanie princípu osobnej zodpovednosti v praxi zároveň "tlačí" ľudí **k svojpomoci a tým aj k ich sebaúcte a sebavedomiu**. To im **prináša väčšiu nezávislosť, vyššiu kvalitu života** a motiváciu k aktivite (aj spoločenskej). Výsledkom tak môže byť ich **zvýšená spolupatričnosť a dobrovoľná solidarita** so slabšími občanmi v spoločnosti.

¹⁸ Viac k princípom pod bodmi 5 a 6 v 4. kapitole publikácie.

¹⁹ "Ak dáte chudobnému rybu, zasýtite ho na jeden deň, ale ak ho naučíte ryby loviť, pomôžete mu na celý život." (čínske príslovie).

Ad 2. Dobrovoľná solidarita a súkromná iniciatíva

Dobrovoľná solidarita a prirodzená iniciatíva ľudí zdola pomáhať je spolu s pomocou k svojpomoci ďalším dôležitým princípom v sociálnej sfére. Tak ako je trh charakterizovaný dobrovoľnými výmenami statkov medzi dopytujúcimi a ponúkajúcimi ľuďmi, tak základom dobre fungujúcich sociálnych vzťahov v spoločnosti je dobrovoľná solidarita. Prirodzenými inštitúciami, ktoré ju v minulosti dokázali a aj dnes dokážu zabezpečovať, sú primárne rodina a následne iní blízki, priatelia, či "susedská komunita" (neighborhood)²⁰ a všetky formy súkromných poskytovateľov sociálnych služieb a iných podpôr – občianske združenia, cirkev a iné súkromné a na dobrovoľnej báze fungujúce spoločenstvá.

Súkromné organizácie v sociálnej oblasti definovali napríklad Berger a Neuhaus vo svojej štúdii *To Empower People* ako sprostredkujúce štruktúry (mediating structures). Majú (nielen) podľa nich nezastupiteľné miesto v spoločnosti ako inštitúcie stojace medzi jednotlivcom a jeho súkromným životom na jednej strane a veľkými verejnými inštitúciami na druhej strane. Dobrovoľníctvo a charita, osobitne kresťanská,²¹ sa úspešne rozšírili napríklad v Spojených štátoch amerických (USA) a v Anglicku od čias tradície "Poor Laws".²² Váha súkromného darčovstva zodpovedá napríklad v USA viac ako 2 % z vytvoreného produktu v celej ekonomike a podiel jednotlivcov na darčovstve je v USA až okolo 80 % (Strečanský, 2000).

Nielen v praxi týchto dvoch krajín sa potvrdzuje, že súkromné inštitúcie sú podstatne účinnejšie a efektívnejšie ako verejné. Dokážu pri výrazne nižších nákladoch skutočne pomôcť jednotlivcovi v najväčšej núdzi. Je pre nich menší problém rýchlejšie si nájsť cestu k takémuto človeku. Kladú totiž dôraz na jeho sociálnu a psychickú transformáciu, nie na pasívne udržiavanie v sociálnom systéme. Individuálny prístup je pre nich samozrejmosťou a miera byrokracie je u nich nižšia ako u verejných inštitúcií. Dnes sa však dostávajú stále viac do „zovretia v náručí vlády“ (viac v časti 2.1.2).

Ad 3. Subsidiarita²³ a decentralizácia

S predchádzajúcimi dvoma princípmi sa prelína ďalší princíp "subsidiarity a decentralizácie". Vyjadruje, že všetko, čo sa dá, má sa zabezpečovať na čo možno najnižšej úrovni. Vystihuje to výrok Friedricha Augusta von Hayeka, ktorý uviedol, že "spoliehanie sa na solidaritu, lásku alebo spoločenského ducha ako mechanizmus pre sociálnu koordináciu sa dá uplatniť iba v malých otvorených spoločnostiach, a tento pocit sa stratí, akonáhle narastajúce rozmery spoločnosti začnú vzájomne ľudí jedného od druhého odlučovať." (Hayek, [1944] 2001). Základným stavebným kameňom uplatňovania (nielen) tohto princípu v spoločnosti je jednotlivec a jeho rodina.

Po zlyhaní svojpomoci sa vytvára priestor pre súkromné, charitatívne a iné sociálne podporné organizácie. Až následne - keď zlyhajú všetky prirodzené inštitúcie (jednotlivec – rodina – charita) - môže a podľa nás má priamo zasiahnuť vláda (verejná správa). Aj v tomto prípade však platí pravidlo, že prednosť majú nižšie "články reťazca": najskôr obecné samosprávy, následne regionálne samosprávy (v podmienkach Slovenska vyššie územné celky – VÚC) a až v poslednom rade ústredná správa. Výnimkou sú kompetencie v oblastiach, akými sú tvorba legislatívnych pravidiel, kontrola a vynucovanie ich dodržiavania, ktoré má primárne zabezpečovať ústredná vláda.

Predpokladom funkčne zabezpečovanej subsidiarity je decentralizácia: náprava deformovaného stavu centralizácie (stavu, keď v rámci verejnej správy majú dominantné postavenie v rozhodovaní a financovaní ústredné zložky). Decentralizácia na úrovni verejnej správy nie je samospasiteľná

²⁰ Citované z Berger – Neuhaus (1977).

²¹ Kresťanskú charitu uvádza napríklad Burke ako dostatočnú a úplnú alternatívu vládnych programov podpory chudobným Nisbet ([1986] 1993).

²² Pozri napríklad Bush – Horn (2003), str. 5.

²³ Princíp subsidiarity, nadväzujúceho na tradíciu prirodzeného práva a rímsko-katolíckeho sociálne učenie (pozri Sirico, 1997, str. 549), nie v deformovanom interpretovaní podľa (dokumentov) EÚ.

a napríklad v podmienkach Slovenska podlieha menšej verejnej kontrole ako ústredná vláda, čo však súvisí i s nevhodným územným členením krajiny. Napriek tomu platí, že decentralizované rozhodovania sú vo všeobecnosti ľahšie kontrolovateľné, a to aj voličmi. Predpokladá sa preto ich vyššia hospodárnosť a účinnosť.

Ad 4 Cielene adresná sociálna solidarita na základnej úrovni

Akékoľvek zasahovanie vlády v sociálnej politike by malo v súlade s jej úlohami v spoločnosti (charakterizovanými v časti 1.1 tejto publikácie) garantovať základný životný štandard obyvateľom v ich núdzi (**existenčné minimum**). Existenčné minimum definujeme ako garantovanie nevyhnutných podmienok na prežitie, ako jedno teplé jedlo denne a primerané²⁴ ošatenie a prístrešie. To je hranica, po ktorú možno akceptovať vládou vynucovanú a z „verejných zdrojov“ (daní a sociálnych odvodov)²⁵ financovanú sociálnu solidaritu, i to však adresne (viac ako návrhy v podmienkach SR v časti 4.1).

Človek, ktorý naopak nemá príjmové a majetkové prostriedky na zabezpečenie týchto základných životných potrieb (existenčné minimum), je skutočne chudobný.²⁶ Chudobným reálne nie je ten, kto síce má relatívne nízky pracovný alebo sociálny príjem, pritom však vlastní dom, prípadne aj auto.²⁷ Chudobným nie je ani človek, ktorý má menší príjem ako je stredný príjem v krajine (čo prezentuje EÚ ako tzv. relatívnu chudobu)²⁸.

Vládna podpora by preto v duchu tohto princípu mala smerovať iba k chudobným, a to podľa striktne posúdenej a objektívne preukázateľnej a preukázanej potreby jednotlivca, respektíve rodiny. Tento princíp možno cieľovo považovať za jedine akceptovateľný mandát pre verejnú sociálnu politiku. Je preto základom celého textu publikácie, vrátane opatrení, ktoré sú súčasťou navrhovanej sociálnej reformy v podmienkach Slovenska. Predstavuje *protipól univerzality* v sociálnom systéme.

Univerzalitu považujeme za nesystémovú a nedostatočne účinnú, tým aj do určitej miery plytvajúcu zdrojmi (najmä z dôvodu nerozlišovania potreby a naopak garantovania peňazí daňových platiteľov všetkým, vrátane ľuďom s vyššími príjmami).²⁹ Automatickosť nároku na podporu z verejných zdrojov zvyšuje dopyt po nej, tým aj objem z toho odvodených výdavkov. Ten môže prevýšiť výdavky na testovanie v adresnom systéme. Kľúčová deformácia univerzality vo verejnom (aj sociálnom) systéme spočíva v neetickom očakávaní a spolíhaní sa na vládu. Spôsobuje tak rozmáhanie sa javu „natrčených a naplnených dlaní“. Prispieva tým k prehlbovaniu „kultúry závislosti“ a pasivity značnej časti obyvateľov. To by bolo v protirečení k vyššie vymedzeným prirodzeným princípom, vrátane princípu cielenej adresnosti na základnej úrovni.

²⁴ Pod pojmom „primerané“ sa myslí nevyhnutné pre život.

²⁵ Používame zaužívaný pojem „verejné zdroje“, s vedomím, že ich pôvod je v súkromných rukách, že teda vždy ide iba o súkromné zdroje. V tomto prípade však po vynútenom získaní od ľudí spravované a prerozdeľované vládou (verejnou správou).

²⁶ Pozri Gonda-Dostál (2004) a Dostál (2005).

²⁷ Relatívnosť a nafúknutosť miery chudoby dokumentuje príklad USA, kde z výsledkov prieskumov vyplýva, že spomedzi oficiálne vykazovaných chudobných až polovica z nich (približne 46 % v roku 2003) vlastní dom, takmer tri štvrtiny z nich vlastní auto a takmer všetci vlastní farebný televízor a chladničku (Rector, 2004)

²⁸ EÚ definuje relatívnu chudobu ako percento populácie, ktorá má príjem menší ako 60 % mediánu v spoločnosti. To podľa nás nemá nijaký súvis s reálnou chudobou. Vypovedá to iba o miere nerovnosti rozloženia príjmov obyvateľov v krajine. Značné rozdiely v príjmoch nemusia znamenať, že v krajine je veľká váha chudobných. Samotnú chudobu tak nemožno zamieňať so sociálnou nerovnosťou. Príjmové a majetkové rozdiely medzi ľuďmi sú prirodzené a nie je úlohou vlády ich vyrovnávať. Väčšina podstatných problémov sociálnej sféry súvisí práve so zamieňaním skutočnej chudoby s nižšími príjmami časti obyvateľstva

²⁹ Príkladom toho sú plošné prídavky na deti, poskytované všetkým rodičom a navyše aj rovnakou sumou na Slovensku. Obdobne univerzálne sa uplatňujú aj v ďalších 14 štátoch OECD (napríklad v Rakúsku, Dánsku a iných), zatiaľ čo v 11 krajinách OECD sa prídavky na deti pretransformovali na adresné podpory pre chudobných rodičov (napríklad v Austrálii, Taliansku a pod.). Viac pozri *Plošná...*, 2005.

2. Deformácie v praxi

2.1 Deformácie systémov v sociálnej sfére vo svete

Od prirodzených princípov v sociálnej sfére sa vlády krajín vo svete výrazne (niektoré viac, iné menej) odklonili. Prirodzené princípy sociálnej sféry sa v uplynulom storočí stali terčom kritiky a nedôvery. Ako „nemoderné a neprispôsobivé“ uvoľnili miesto novému „masovému a industrializovanému“ občanovi, zrodenému z prachu pošliapanej tradície a ľudskej prirodzenosti.

Svoje ciele (na rozdiel od dlhodobu želateľných, ktoré definujeme na príklade podmienok SR v kapitole 4) dnes vlády zväčša podriaďujú krátkodobým pohľadom, napríklad so zámerom získavania politických bodov v rámci volebných cyklov. Vlády sa väčšinou snažia o zabezpečovanie mnohých cieľov súčasne, často nad rámec tých, ktorých plnenie by mali garantovať. Medzi takéto krátkodobé a politicky populárne ciele patria pokusy vlád znižovať, či dokonca vyrovnávať príjmové nerovnosti v spoločnosti (podľa konceptu tzv. relatívnej chudoby), či vyrovnávať podmienky ľudí na základe iných rozdielov (napríklad pohlavia). K obdobným pseudo-cieľom patria aj snahy o zabezpečovanie tzv. „ekonomickej bezpečnosti a sociálnych istôt“, o politické spriechodnenia ekonomických reforiem a predchádzanie sociálnych rizík, či tzv. sociálnych vylúčení.

Spor o východiská a ciele sociálnej sféry sa dá definovať ako narušenie rovnováhy vo vzťahu štát – spoločnosť – komunita a občan. Deformovanou praxou v sociálnej sfére sa preto rozumie spochybnenie a opustenie prirodzených sociálnych a ekonomických rôl, ktoré (za ideálnych podmienok) tieto subjekty zohrávajú.

Kľúčové deformácie aj v historických súvislostiach možno priblížiť prostredníctvom negatívnych trendov sociálnej politiky od polovice 19. storočia, predovšetkým v súvislosti s vývojom „sociálneho štátu“³⁰ a z nich vyplývajúceho dedičstva, prehĺbujúceho podstatné deformácie v sociálnej sfére.

2.1.1 *Negatívne trendy v sociálnej politike od 19. storočia*

Spomedzi nepriaznivých trendov v sociálnej politike, ktoré ovplyvnili a ovplyvňujú sociálne politiky vo svete, a osobitne v Európe, uvádzame:

1. Vznik a rozmach povinných poistných schém
2. Rast vládneho prerozdelenia a rozmach a úpadok sociálneho štátu
3. Európsky sociálny model

Ad 1. Vznik a rozmach povinných poistných schém

V druhej polovici devätnásteho storočia sa objavil inštitút poistenia, prameniáci najmä z ľudskej túžby vopred si zabezpečiť príjem na dôstojnú životnú úroveň v prípade vzniku nepredvídanej udalosti ohrozujúcej život alebo majetok. Dopyt po poistení životných rizík, akými boli nezamestnanosť, invalidita, choroba, či staroba (aj keď tá je predvídateľnou udalosťou), vyvolal odozvu v ponuke súkromných poisťovacích spoločností. Rozsah aj charakter poistenia tak určovala dobrovoľná voľba klienta na základe kalkulácie medzi príjmom, spotrebou, úsporami a prípadnými nákladmi spojenými s vznikom poistnej udalosti.

Následne však vznikalo tzv. sociálne poistenie, ktorého cieľom je kolektívne chrániť ľudí pred rizikom (chudoby) a garantovať minimálnu sociálnu úroveň³¹. Prvýkrát uzrelo svetlo sveta v Bismarckovom

³⁰ V slovenskom jazykovom prostredí sa termín „sociálny štát“ alebo „štát blahobytu“ používa ako ekvivalent anglického termínu „welfare state“. Prvýkrát ho identifikoval a pomenoval arcibiskup William Temple v práci „*Citizen and Churchmen*“ z roku 1941. Označil tak štát, ktorý ľuďom v núdzi, t.j. postihnutým, nemajetným, zostarnutým a invalidným poskytuje právnymi a administratívnymi prostriedkami hmotné zaopatrenie.

³¹ „Kolektívna logika“ predpokladá, že ak sa všetci poistíme, máme istotu, že nespádneme pod istý (nie priveľký) životný štandard. Táto „minimálna sociálna úroveň“ však poprela základnú črtu poistenia – riziko.

Nemecku. Samotný "železný kancelár" sledoval zavedením povinného poistenia zamestnancov³² v rokoch 1882, 1884 a 1889 (*Tabuľka 1*) zámer vziať vietor z plachiet silnejúcej sociálnej demokracii a oddaliť triedny boj. Podarilo sa mu ale vmanévrovať vládu do úlohy paternalistického opatrovateľa, ktorý oddeľuje svojich občanov od dobrovoľných poistných schém, preberá ich osobnú zodpovednosť a vytvára nárok na ich lojalitu. Nemecký príklad v krátkom čase nasledovali ostatné európske krajiny.

Takémuto trendu najdlhšie odolávali anglosaské krajiny. USA, kde úsilie zaviesť povinný poistný systém dlhodobo odmietal Najvyšší súd, zaviedli povinné sociálne poistenie pre nižšie a stredné vrstvy až v roku 1935 (v rámci programu *New Deal*), keď hlas odporcov „v talároch“ zlomili devastačné dopady hospodárskej krízy a nominácie sudcov prezidentom F.D. Rooseveltom.

Tabuľka 1

Prehľad vzniku sociálneho „poistenia“ vo vybraných štátoch

Štát \ Typ poistenia	Úrazové poistenie		Nemocenské poistenie		Starobné poistenie		Poistenie v nezamestnanosti	
	Dobr.	Povin.	Dobr.	Povin.	Dobr.	Povin.	Dobr.	Povin.
Belgicko	1903		1894	1944	1900	1924	1907	1944
Dánsko	1898	1916	1892	1933		1891	1907	
Fínsko		1895		1963		1937	1917	
Francúzsko	1898	1946	1898	1930	1895	1910	1905	1914
Holandsko		1901		1913		1913	1916	1949
Nemecko		1884		1883		1889		1927
Nórsko		1894		1909		1936	1906	1938
Rakúsko		1887		1888		1927		1920
Švédsko	1901	1916	1891			1913	1934	
Švajčiarsko		1911	1911			1946	1924	
Taliansko		1898	1886	1928	1898	1919		1919
Veľká Británia	1906	1946		1911		1908		1911
Austrália		1902		1945		1909		1945
Kanada		1930		1971		1927		1940
USA		1930				1935		1935

Zdroj: Večeňa (2001), str. 59.

Ad 2. Rast vládneho prerozdelenia a rozmach a úpadok sociálneho štátu

Výraznejší rast (moci) vlády a jej zasahovania do ekonomiky prišiel s praktickým uplatňovaním makroekonomických teórií britského ekonóma Johna M. Keynesa. Spočívali v obhajobe širokého zasahovania vlády do ekonomiky s cieľom zvyšovať efektívny kúpyschopný dopyt a počet pracovných miest cez verejné výdavky. Keynes odporúčal vládne ovplyvňovanie úspor a investícií formou nízkej úrokovej miery a programov verejných prác. V Škandinávii vytvoril ekonóm Karl G. Myrdal „ideál“ sociálneho štátu, ktorý sa stal prioritnou agendou sociálnej demokracie, získavajúcej v severských krajinách v medzivojnovom období dominantné postavenie.

Masovú podporu rastu sociálneho štátu umožnilo viacero na seba nadväzujúcich udalostí:

1. prvé desaťročia 20. storočia priniesli dve svetové vojny a veľkú hospodársku krízu, ktoré zjednotili národné spoločenstvá v záväzkoch recipročnej "kolektívnej solidarity" ako skupinovej identity, dostatočne silnej na to, aby vytvorila hnutie "proti" alebo "za" kolektívny cieľ. Na takom kolektívnom princípe („*folkhemmet*") napríklad čerpal svoju legitimitu škandinávsky sociálny štát;
2. s kolektívnou solidaritou súvisia centralizačné tendencie vo výkone kompetencií v sociálnej sfére, odvodené od etnickej komunity „*volks-gemeinschaft*“, ktorá sa zhromažďuje okolo uniformných inštitúcií štátu, kde sú práva jednotlivca podriadené záujmom kolektívu;

³² Išlo o povinné nemocenské, úrazové, starobné a invalidné poistenie.

3. popularita manažérskych a industriálnych ideálov „fordizmu“ a „taylorizmu“, predstavujúcich masovú produkciu, centrálné plánovanie, hierarchickú štruktúru od centra (vedenia) nadol sa začala uplatňovať vo vzťahu k spoločnosti. Limity rastu sociálnych programov prestali byť definované individuálnym záujmom pomôcť odkázanému jedincovi, a začali sa riadiť virtuálnymi hranicami spoločenskej (kolektívnej) zmluvy občanov.³³

Po druhej svetovej vojne nastal na dve desaťročia „boom“ masívnych prerozdelených a vyrovnávacích programov. Bol úzko prepojený s uplatňovaním progresívneho zdaňovania občanov, nárokovej pseudologiky sociálnych práv bez opory v zdrojoch a protihodnote (rovnostárskeho) sociálneho občianstva.³⁴ Pomer verejných sociálnych výdavkov k HDP oproti predvojnovému obdobiu stúpol. Vzorom sa stal britský labouristický experiment lorda Beveridga, prípadne švédsky „maximalistický model“ sociálneho štátu. Bol nastolený cieľ odstrániť existujúcu pestrosť. Sociálny štát sa začal chápať ako legitímna opatrovateľská inštitúcia „od kolísky po hrob“.

Intelektuálna nálada šesťdesiatych rokov umožňovala šírenie ilúzie, že chudoba nie je zlyhaním jednotlivca a nemá nič spoločné s jeho individuálnym úsilím a vzdelaním. Naopak, prevládol konsenzus, že chudoba je zlyhaním spoločnosti, ktoré môže napraviť len štát.³⁵ V tomto duchu vznikol masívny balík programov amerického prezidenta L.B. Johnsona s názvom *Great Society* a *War on Poverty*, ktorý od roku 1965 prerozdělil 8,3 trilióna dolárov na sociálne programy, zdravotné poistenie pre chudobných a starých, či iné štrukturálne a vyrovnávacie opatrenia. Vytvorila sa „podtrieda“ (*underclass*) frustrovaných, na sociálnych dávkach závislých občanov, uzavretých v pasci dlhodobej nezamestnanosti.

Skrytá kríza sociálneho štátu navonok prepukla v čase ropných kríz v rokoch 1973 a 1974. Vlády v dôsledku nižšej ekonomickej výkonnosti neboli schopné pokrývať rastúce náklady nárokových sociálnych programov, ktoré stúpali úmerne s vyšším počtom nezamestnaných a dlhodobo závislých. Objavila sa hrozba dlhodobo nekrytých záväzkov v dôsledku starnutia povojnovej „baby boom“ generácie, štedrosti priebežných dôchodkových systémov a štedrého pokrytia zdravotníckej starostlivosti z verejných zdrojov. Udržiavanie sociálneho štátu sa stalo morálnym a finančným hazardom. Dôsledkom boli a sú aj značné tlaky na financovanie rastúcich nárokov na dávky oficiálneho systému, čím sa zvyšuje aj neúmerny rast daní a odvodov.

Ad 3 Európsky sociálny model

Etické aj ekonomické problémy súvisiace s (ne)fungovaním sociálnych systémov v Európe sa stále viac prehĺbujú aj pod ťarchou európskej sociálnej integrácie. Tá má prostredníctvom konvergencie, aproximácie a harmonizácie³⁶ dospieť k jednotnému európskemu sociálnemu priestoru, založenému na vynucovaní dodržiavania tzv. sociálnych práv a občianstva. „Choroby“ sociálnych systémov sa navyše presúvajú z národnej na nadnárodnú úroveň. Spomína sa európsky sociálny model³⁷ ako syntéza spoločne zdieľaných hodnôt a prístupov v sociálnej politike, vychádzajúci z tzv. sociálnej rovnosti a silnej pozície štátu v sociálnej sfére.

³³ Do koloritu tých čias zapadá nákladný program *New Deal* amerického prezidenta F. D. Roosevelta, ktorý bol príkladom sociálno-inžinierskej reakcie na dopady hospodárskej krízy. Okrem zavedenia spomínaného povinného sociálneho poistenia priniesol rozsiahle (ale len krátkodobo účinné) verejnoprospešné práce a sociálne dávky slobodným matkám, vdovám a nezaopatreným deťom.

³⁴ Oba pojmy nechceme legitimizovať, no považujeme za potrebné dodať, že vychádzajú z práce T. H. Marshalla *Citizenship and Social Class*. Podľa Marshalla sa moderné občianstvo vyvinulo z demokratizácie, ktorá prebiehala počas posledných troch storočí. V osemnástom storočí došlo k položeniu základov zákonného ustanovenia občianskych práv, v devätnástom zase vznikli politické práva. Ako kulmináciu demokratického ideálu vidí Marshall konsolidáciu sociálneho občianstva v dvadsiatom storočí. Viac v Castles – Pierson (2000), str. 32 a Kabele (2003), str. 2.

³⁵ Pozri Murray (1984), str. 29.

³⁶ Konvergencia znamená rastúcu podobnosť sociálnych systémov v členských štátoch, aproximácia zavádzanie spoločných minimálnych štandardov a odstraňovanie rozdielov v sociálnej sfére medzi členskými štátmi. Harmonizácia predstavuje aktívnu reguláciu prostredníctvom harmonizácie práva, ktoré sa uplatňuje v hraniciach zvrchovanosti členského štátu.

³⁷ Viac napríklad Novota (2005a).

Európsky sociálny model tak konzervuje deformovanú prax vo viacerých štátoch EÚ, kde nadmerná, štátom vynucovaná sociálna solidarita vedie k dlhodobým problémom v ekonomickej výkonnosti, životnej úrovni a k zaostávaniu ekonomickej výkonnosti za USA a ostatnými dynamicky rastúcimi ekonomikami. Väčšina krajín EÚ čelí problémom vysokého daňového a odvodového zaťaženia, deficitom verejných financií (aj v dôsledku priveľmi štedrých sociálnych systémov). Alan Greenspan navyše označil za príčinu ekonomického zaostávania EÚ za USA veľmi vysoko nastavené ochranné štandardy pracovného práva, ktoré spolu s predimenzovaným vplyvom odborov spôsobujú nepružnosť trhu práce a znižujú produktivitu práce. Trend ekonomickej a sociálnej integrácie znamená riziko pre nové členské štáty EÚ.

2.1.2 Dedičstvo deformovanej praxe

Po stručnom zhrnutí kľúčových negatívnych trendov v sociálnej sfére naznačujeme jeho hlavné deformácie. Dopady deformácií sociálneho štátu možno zjednodušene rozdeliť na ekonomicke (tlak rastúcich nákladov a nízka efektívnosť), politické (strata legitimity sociálneho štátu), demografický (rast nákladov spojený so starnutím obyvateľstva) a psychologické (uväznenie odkázaných v pasci „underclass“ a vytváranie kultúry závislosti).

Z hľadiska problémových okruhov chudoby a dlhodobej nezamestnanosti je opodstatnené zvlášť zdôrazniť tieto systémové deformácie:

- priveľká úloha vlády v sociálnej sfére (cez verejné výdavky ako sociálne transfery, poskytovanie služieb a pod.) a postavenie štátu ako dominantného (alebo monopolného) poskytovateľa služieb v sociálnej sfére, ktoré spôsobuje o. i. značné spoliehanie sa jednotlivcov na vládu a vytvára zatvorený kruh „kultúry závislosti“ bez dosiahnutia ekonomickej sebestačnosti jedincov a rodín;
- neúmerný rast verejných sociálnych výdavkov pri relatívne nízkom ekonomickom raste, pričom vo väčšine európskych krajín a USA sa ročný prírastok reálneho HDP, resp. HNP³⁸ pohybuje medzi 1 – 4 % a vyžaduje vysoké administratívne náklady (tým udržiava stále neefektívne verejné sociálne výdavky) a značné zdroje financovania;

Tabuľka 2

Pomer sociálnych výdavkov k HDP vo vybraných krajinách (%)

Štát	1985		1990		1995		2001	
	Verejné	Súkr.	Verejné	Súkr.	Verejné	Súkr.	Verejné	Súkr.
Austrália	13.5	-	14.2	-	17.8	3.9	18.0	4.9
Dánsko	27.9	0.4	29.3	1.0	32.4	1.1	29.2	1.3
Francúzsko	26.6	-	26.6	1.6	29.2	1.8	28.5	2.0
Holandsko	27.3	2.9	27.6	3.8	25.6	4.6	21.8	6.2
Nemecko	23.6	2.4	22.8	2.5	27.5	2.6	27.4	2.4
Írsko	22.1	1.4	18.6	1.4	19.4	1.6	13.8	0.4
Kórea	-	-	3.1	-	3.6	3.2	6.1	4.4
Nový Zéland	18.1	0.1	21.9	0.2	18.9	0.5	18.5	0.5
Nórsko	19.1	0.9	24.7	1.9	26.0	1.7	23.9	2.1
Slovensko	-	-	-	0.0	19.2	0.5	17.9	0.4
Švédsko	30.0	1.2	30.8	1.3	33.0	2.9	28.9	3.5
Švajčiarsko	15.1	3.1	17.9	1.5	23.9	1.9	26.4	1.9
Veľká Británia	21.1	3.2	19.5	2.9	23.0	3.7	21.8	4.4
USA	13.0	6.3	13.4	7.5	15.5	8.2	14.8	10.3
EÚ 15	22.9	-	23.4	-	25.6	-	24.0	-

Zdroj: Verejné sociálne výdavky podľa OECD (2004a), súkromné výdavky na základe odhadu Adema - Ladaique (2005).

³⁸ Hrubý domáci produkt (HDP) predstavuje peňažné vyjadrenie sumy všetkých vyprodukovaných statkov v ekonomike bez medzispotreby. Hrubý národný produkt (HNP), používaný viac v USA, zahŕňa okrem HDP aj peňažné vyjadrenie sumy čistých príjmov výrobných faktorov (práca, pôda, kapitál) z/do zahraničia. Reálny HDP, resp. HNP, vyjadrujú ich hodnoty očistené o vplyv inflácie.

- c) štedro a široko nastavená a vládou vynucovaná sociálna solidarita (v podobe sociálnych dávok, služieb a iných verejných podpôr), ktorá vytláča formy dobrovoľnej solidarity, o čom svedčí nízky podiel súkromných sociálnych výdavkov na celkových sociálnych výdavkoch, ktorý sa vo väčšine európskych štátov pohybuje len v rozmedzí 1- 10%, zatiaľ čo napríklad v USA je to až cca 41%;³⁹
- d) vopred garantované a vyplácané sociálne dávky na základe „sociálnych práv“ a tzv. „sociálneho občianstva“, ktoré nemajú oporu v zdrojoch, navyše sú plošné a univerzálne - vyplácajú sa všetkým (nielen objektívne znevýhodneným) bez adekvátnej protihodnoty. Príkladom sú prídavky na deti vyplácané univerzálne. Snaha dodržať garancie v sociálnych právach tlačí sociálne výdavky rýchlym tempom nahor. Garancie sú tak ekonomicky nedosiahnuteľné. Výrazne to podkopáva legitimitu sociálneho štátu a vedie k rastu spoločenského napätia;
- e) regulácie na trhoch práce – existencia minimálnej mzdy, regulácie zamestnávateľov a zábezpeky „ochrany“ zamestnancov, regulácia pracovného času a obmedzovanie slobodnej voľby zamestnanca, garantovaná moc odborov a prehnaná dôležitosť „sociálneho dialógu“;
- f) vznik nových sociálnych práv súvisiaci s „antidiskrimináciou“ (rovnaká mzda pre ženu a muža, rodová rovnosť a pod.), či „sociálnym vylúčením“ (sexuálnych menšín, mládeže a podobne), či snaha o pozitívnu diskrimináciu „sociálne vylúčených“, spôsobujúce opačný efekt ako zamýšľaný;
- g) iné nadnárodné regulácie a obmedzenia (napríklad obmedzenie voľného pohybu pracovných síl v niektorých krajinách EÚ, snahy o „vyrovnávanie“ regionálnych rozdielov štrukturálnou politikou a pod.).

Dôsledkom takýchto dlhodobo pretrvávajúcich deformácií verejných sociálnych systémov je:

- výrazný tlak na zdroje financovania (pretavený vo vysokom daňovom a odvodovom zaťažení ľudí);
- vyššia miera nezamestnanosti, osobitne dlhodobej nezamestnanosti a nižšia životná úroveň v takýchto krajinách, vrátane mnohých západoeurópskych ako v ekonomicky liberálnejších krajinách (pozri napríklad porovnanie obytných plôch na 1 domácnosť v *Grafe 9* v Prílohe);
- rad problémov súkromných a dobrovoľných subjektov (okrem ich priameho vytlačania vládou), napríklad:
 - nízka schopnosť svojpomoci, osobnej zodpovednosti a zodpovednosti za svoju rodinu;
 - preberanie praktík charakteristických pre verejné inštitúcie (napríklad byrokratizácia ich činností) súkromnými subjektami, zovretie súkromných subjektov na dobrovoľnej báze verejným sektorom a
 - nižšia efektivita ich činnosti.

Byrokracia a iné negatívne javy známe skôr z fungovania verejnej správy sa stávajú čoraz viac súčasťou činnosti súkromných organizácií, pôsobiacich v sociálnej sfére. Na takéto *zovretie dobrovoľného sektora v náručí vlády* upozorňovali už v roku 1977 Berger a Neuhas v štúdiu, ktorú spomínané v *časti 1.2*. V súčasnosti k tomu dochádza z dôvodu financovania ich aktivít z verejných zdrojov a rozmáhania sa rôznych verejno-súkromných partnerstiev.

V európskom priestore sa k tomu ešte pridáva silný finančný a iný vplyv EÚ. Spoliehanie sa mnohých dobrovoľných inštitúcií na vládne a nadnárodné zdroje často spôsobuje, že opúšťajú pôvodnú misiu (prinajmenšom čiastočným prispôbovaním sa požiadavkám vládnych a/alebo nadnárodných donorov) a prinajmenšom čiastočne strácajú nezávislosť v hľadaní originálnych riešení. Dôsledkom je nižšia efektivita ich činnosti a rast korupcie dobrovoľnej solidarity a filantropie.

³⁹ Údaje z Adema - Ladaique (2005).

2.2 Dlhodobé problémy v sociálnej sfére na Slovensku

Kým v západných demokratických krajinách nastal dlhodobý, postupný a viac alebo menej výrazný odklon od prirodzených princípov sociálnej politiky, vývoj v komunistických krajinách išiel ešte oveľa ďalej: úplne poprel prirodzené princípy (vymedzené v časti 1.2). Slovensko a ostatné krajiny, v ktorých v druhej polovici 20. storočia vládli komunistické režimy, sa tak i v súčasnosti boria nielen s vplyvmi sociálneho štátu západného typu, ale stále ešte aj s dôsledkami komunistického modelu spoločnosti, ktorý sa uplatňoval štyri desaťročia.

2.2.1 Historické východiská súčasných problémov na Slovensku

2.2.1.1 Dedičstvo komunistického systému

Komunistické prevraty po 2. svetovej vojne priniesli krajinám strednej a východnej Európy nielen nastolenie politickej totality, prenasledovanie politických oponentov a brutálne porušovanie ľudských práv a občianskych slobôd, ale aj likvidáciu trhovej ekonomiky, zavedenie plánovaného hospodárstva, nerešpektovanie súkromného vlastníctva a ekonomických slobôd občanov. „Štát“ (vláda) ovládal(a) a riadil(a) všetky sféry života spoločnosti, vrátane sociálnej politiky.

Komunistická ideológia bola založená na odmietaní kapitalizmu a trhového hospodárstva. Sloboda podnikania a konkurencia boli v komunistických režimoch nahradené plánovanou ekonomikou, súkromné vlastníctvo podnikov štátnym vlastníctvom. Základným rámcom pre sociálnu politiku sa v podmienkach plánovaného hospodárstva stala plná (hypoteticky až 100-percentná) zamestnanosť: štát občanom garantoval právo na prácu, zároveň však existovala i povinnosť pracovať. Neexistenciu nezamestnanosti vydávali komunistické režimy za dôkaz nadradenosti socializmu nad kapitalizmom. V skutočnosti však plná zamestnanosť bola udržiavaná umelo, za cenu celkovo nízkej produktivity práce, neefektivity celého systému, nivelizácie príjmov a sociálnej prezamestnanosti, ktorá sa týkala najmä nekvalifikovanej práce. Neexistoval trh práce, ani politika zamestnanosti v tom význame ako v krajinách s trhovou ekonomikou⁴⁰.

Štátom boli plánované a určované mzdy pracovníkov i ceny tovarov. Sociálna politika štátu sa tak realizovala aj prostredníctvom centrálnej mzdovej a cenovej regulácie. Ceny niektorých tovarov (napr. potravín), služieb (napr. doprava), či nájomné bytov boli dotované štátom, čím sa umelo udržiavali na nižšej úrovni. Mzdy nevyjadrovali skutočnú cenu práce a len v minimálnej miere sa do nich premietal individuálny výkon. Kritériami boli skôr predstavy centrálnych plánovačov o dôležitosti tej ktorej profesie, preferovanie fyzickej práce pred duševnou a možnosti štátneho rozpočtu.

Rodinné prídavky boli v Československu zavedené po 2. svetovej vojne. V roku 1948 bolo zavedené národné poistenie, v rámci ktorého sa zjednotili rôzne typy sociálneho poistenia, ktoré existovali už v medzivojnovom období. V priebehu 50. rokov bol systém sociálneho poistenia nahradený štátnym systémom sociálneho zabezpečenia, ktorý bol financovaný prostredníctvom štátneho rozpočtu. Nahrádzal príjem z pracovnej činnosti v starobe, práceneschopnosti, invalidite, materstve a pod. Systém neobsahoval zabezpečenie pre prípad nezamestnanosti, keďže nezamestnanosť neexistovala. Systém bol centralizovaný a úplne ovládaný štátom. Systém navyše vytváral ilúziu, že štát poskytuje občanom sociálne zabezpečenie „zadarmo“.

Komunistický model riadenia spoločnosti priniesol z hľadiska sociálnej politiky vážne systémové deformácie, ktoré viac alebo menej stále pretrvávajú:

⁴⁰ „Štátne inštitúcie pre plánovanie pracovných síl sa zaoberali výhradne iba plánovaním a rozmiestňovaním pracovných síl a riešením nábory pracovných síl do niektorých odvetví národného hospodárstva s nedostatkom pracovníkov. Okrajovo sa venovali obstarávaniu náhradných zamestnaní a podpore osôb čakajúcich na náhradné zamestnanie, pokiaľ bol tento stav vyvolaný reštrukturalizáciou (organizačnými zmenami).“ Pozri Tomeš (2004), str. 154.

- a) úplné ovládnutie sociálnej politiky štátom znamenalo, že výkon sociálnej politiky sa úplne etatizoval a centralizoval a boli zlikvidované alebo potlačené všetky alternatívne, najmä prirodzené a dobrovoľné formy sociálnej solidarity, uskutočňované cirkvami, charitatívnymi a mimovládnyimi organizáciami;
- b) stav závislosti od sociálnych príjmov poskytovaných štátom viedol k tomu, že sociálne príjmy (v podobe sociálnych dávok, ale aj štátom dotovaných a regulovaných cien tovarov a služieb) prestali byť chápané ako náhrada pracovných príjmov v čase núdze, či ich doplnok a začali byť vnímané ako z hľadiska objemu relevantná, legitímna a dokonca nárokovateľná súčasť príjmu jednotlivca;
- c) dôsledkom straty osobnej zodpovednosti za vlastnú situáciu a spoliehania sa na štát, všeobecne vnímaný ako subjekt, ktorý má povinnosť postarať sa o ľudí a je zodpovedný za ich životnú úroveň viac ako oni sami, bolo demotivačne nastavené prostredie, v ktorom existuje len malý súvis medzi individuálnym úsilím a výkonom jednotlivca na jednej strane a jeho príjmami na druhej strane, čo viedlo k pasivite;
- d) vysoká miera prerozdelenia prostredníctvom verejného sektoru vytvorila mimoriadne nákladný a neefektívny sociálny systém, ktorý mohol fungovať iba v podmienkach štátom riadenej ekonomiky, keď štát disponoval všetkými zdrojmi v ekonomike, ale v trhových podmienkach bol finančne neudržateľný;
- e) umelo udržiavaná plná zamestnanosť bola jednou z príčin ekonomickej neefektivity komunistického systému a smerom do budúcnosti predstavovala časovanú bombu v podobe hrozby vysokej nezamestnanosti.

2.2.1.2 Sociálna transformácia v 90. rokoch 20. storočia

Pád komunistického režimu priniesol rozsiahle politické, ekonomické a sociálne zmeny, ktoré vytvárali rámec pre zmeny v systéme sociálnej politiky. Tie nemali v tomto období taký zásadný charakter ako napríklad ekonomická transformácia a v podstate len reagovali na ekonomické zmeny a ich dôsledky na sociálnu situáciu obyvateľstva.

Štát prestal priamo riadiť hospodárstvo, plánovať výrobu, určovať ceny a mzdy. Cenová liberalizácia v roku 1991 priniesla nielen voľnú tvorbu cien väčšiny tovarov a služieb, ale aj odbúranie dovtedajšieho priameho subvencovania cien potravín, ktorým štát v období socializmu de facto realizoval svoju sociálnu politiku⁴¹. Sprievodným javom ekonomického vývoja bola aj nezamestnanosť. Sociálna prezamestnanosť z čias socializmu sa premietla do dlhodobej nezamestnanosti, ktorou boli transformujúce sa krajiny „zasiahnuté“ výraznejšie ako vyspelé krajiny s trhovou ekonomikou.⁴²

Sociálna reforma bola v tomto období koncipovaná ako rad opatrení na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ekonomických reforiem. Tlmenie negatívnych sociálnych dôsledkov ekonomických reforiem bolo vnímané ako predpoklad udržania politickej priechodnosti ekonomických reforiem. Príkladom bolo kompenzovanie nárastu cien potravín štátnym vyrovnávacím príspevkom, ktorý bol od roku 1991 vyplácaný každému, od roku 1992 sa jeho suma zvýšila, ale vyplácaný bol iba dôchodcom a nezaopatreným deťom.

Slovenský systém sociálnej politiky sa po rozdelení vyvíjal smerom k modelu sociálneho štátu. Bol zavedený systém povinného sociálneho poistenia⁴³, ktoré obsahovalo dôchodkové zabezpečenie a nemocenské poistenie, a to pod správou Sociálnej poisťovne (SP). Bolo zavedené aj povinné

⁴¹ V roku 1990 predstavovali štátne subvencie na potraviny v Československu 27 miliárd korún. Pozri Rys (2003), str. 33.

⁴² Dlhodobá nezamestnanosť nesúvisí iba s výrazným rastom počtu nezamestnaných v relatívne krátkom období po prechode na trhové podmienky, s neschopnosťou ekonomiky, nachádzajúcej sa v období poklesu, vytvárať nové pracovné miesta a absorbovať nárast nezamestnaných a s nepripravenosťou inštitúcií zaoberajúcich sa politikou trhu práce, ale najmä so skutočnosťou, že sociálna prezamestnanosť sa z veľkej časti týkala nekvalifikovaných a nízkokvalifikovaných pracovníkov, ktorí majú po strate práce väčšie problémy nájsť si nové zamestnanie.

⁴³ Od roku 1993 vznikla Národná poisťovňa, ktorá sa v roku 1994 rozčlenila na Sociálnu poisťovňu a Všeobecnú zdravotnú poisťovňu.

poistenie v nezamestnanosti, ktoré sa zabezpečovalo prostredníctvom Národného úradu práce (NÚP). Orgány SP a NÚP boli konštituované na tripartitnom základe, svojich zástupcov do nich delegovala vláda, združenia zamestnávateľov a odbory. Vytvorením samostatných inštitúcií sociálnej politiky sa financovanie sociálneho poistenia z formálneho hľadiska oddelilo od štátneho rozpočtu – poistné dávky sú financované z povinných odvodov platených zamestnancami, zamestnávateľmi a samostatne zárobkovo činnými osobami, pričom za časť poistencov platí odvody „štát“, teda sú financované z prostriedkov platiteľov daní. Z daní je financovaná aj sociálna podpora (určená najmä rodinám s deťmi) a sociálna pomoc (určená ľuďom v hmotnej a sociálnej núdzi⁴⁴).

Vláda naďalej významne zasahuje aj do trhu práce: vstupom do vzťahov medzi zamestnávateľmi a zamestnancami, ako i vlastnou politikou trhu práce vo vzťahu k uchádzačom o zamestnanie. Zákonom bola stanovená minimálna mzda, zákonník práce podrobne reguloval vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami. Pri určovaní mzdy bola silná úloha prisúdená odborom a kolektívnemu vyjednávaniu. Prostredníctvom úradov práce sa okrem poistenia v nezamestnanosti (pasívna politika trhu práce) realizovala aj aktívna politika trhu práce, čiže opatrenia na zvyšovanie zamestnanosti, najmä prostredníctvom rekvalifikácií a podpory vytvárania pracovných miest rôzneho typu.

Pre transformáciu systému sociálnej politiky v 90. rokoch boli charakteristické tieto vlastnosti:

- a) reforma sociálneho systému reagovala na zmeny ekonomického systému a najmä na začiatku sa uskutočňovala v ich závese;
- b) napriek deklaratívne zdôrazňovaniu individuálnej zodpovednosti naďalej prevládal paternalistický prístup a snaha o zachovanie opatrovateľského štátu;
- c) hlavné zmeny sociálneho systému sa uskutočňovali skôr v inštitucionálnej rovine (vytvorenie poistných fondov oddelených od štátneho rozpočtu, nová štruktúra systému sociálnej politiky, decentralizácia niektorých oblastí sociálnej politiky na samosprávy) než v rovine zmeny základnej filozofie (prechod od opatrovateľského štátu k prirodzeným princípom sociálnej politiky);
- d) podpora postavenia odborov v systéme kolektívneho vyjednávania na podnikovej, rezortnej i celoštátnej úrovni, ktorá viedla až k legislatívnemu zakotveniu celoštátnej tripartity.

2.2.2 Vymedzenie a príčiny súčasných problémov na Slovensku

Podstatné dlhodobé problémy v sociálnej sfére i deformácie v systéme financovania sociálnej sféry na Slovensku sú dôsledkom dlhobojšieho politického, ekonomického a spoločenského vývoja počas komunistického režimu a počas následného transformačného obdobia, ako aj dôsledkom externých vplyvov, predovšetkým Európskej únie (EÚ).⁴⁵

Odvíjajú sa od hlboko zakorenenej deformácie – nadmernej úlohy vlády v ekonomike a spoločnosti, ktorá sa prejavuje nielen v sociálnej sfére. Nachádza odraz nielen v prístupe vlády k riešeniu problémov v jednotlivých segmentoch sociálnej sféry, ale jej dôsledky sú hlboko zakorenené v hodnotovom nastavení obyvateľstva.

2.2.2.1 Podstatné dlhodobé problémy v sociálnej sfére na Slovensku

Pri vymedzení podstatných dlhodobých problémov v sociálnej sfére vychádzame z definície základných funkcií minimálnej vlády v spoločnosti (časť 1.1) a princípu cielene adresnej sociálnej solidarity na základnej úrovni (časť 1.2). To znamená, že za podstatné problémy v sociálnej sfére treba považovať také, ktoré priamo súvisia s chudobou, ktorá je väčšinou spojená s dlhodobou

⁴⁴ Hmotnou núdzou sa rozumie situácia, v ktorej príjem občana klesne pod určitú, zákonom stanovenú minimálnu hranicu. Sociálnou núdzou sa rozumie situácia, v ktorej si občan (najmä vzhľadom na svoj vysoký vek alebo nepriaznivý zdravotný stav alebo zdravotné postihnutie) nedokáže sám, ani s pomocou svojej rodiny zabezpečiť základné životné podmienky.

⁴⁵ Najmä európsky sociálny model, ale širšie aj dlhobojšie deformácie sociálnych systémov v európskych krajinách (bližšie v časti 2.1).

nezamestnanosťou. Takýmito podstatnými dlhodobými problémami sociálnej sféry sú v podmienkach Slovenska najmä:

- a) závislosť významnej časti populácie na sociálnych dávkach a jej pasivita;
- b) nízka miera dobrovoľnej solidarity a súkromných aktivít v sociálnej sfére;
- c) vysoké a pre ekonomiku retardačné náklady na fungovanie sociálneho systému.

Tieto systémové deformácie sú hlavným zdrojom chudoby a výrazne prispievajú k neschopnosti mnohých jednotlivcov vysporiadať sa s problémom dlhodobej nezamestnanosti a s ňou súvisiacej chudoby.

Ad a) Závislosť na sociálnych dávkach a pasivita

Závislosť mnohých jednotlivcov i celých rodín na sociálnych dávkach a ich spoliehanie sa na pomoc zo strany vlády sú dôsledkom hlboko zakorenených deformácií v myslení obyvateľov a systémových porúch vo fungovaní ekonomického a sociálneho systému. Komunistický režim vytvoril v ľuďoch presvedčenie, že nie oni sami, ale niekto iný, predovšetkým vláda, je zodpovedný za ich životnú úroveň. Strata osobnej zodpovednosti za svoju situáciu a za situáciu vlastnej rodiny a kultúra závislosti ako javy splodené komunistickým režimom neboli dostatočne zmenené ani po prechode hospodárskeho systému na trhové podmienky.

Pretrvávajúci paternalistický prístup v sociálnej politike nevytvorilo na to dostatočné prostredie. Príjem zo sociálnych dávok bol v určitých prípadoch dokonca vyšší ako príjem z pracovnej činnosti, čo viedlo nielen k zneužívaniu sociálneho systému, ale aj k posilňovaniu kultúry závislosti veľkých skupín obyvateľstva. Situácia, keď príjem zo sociálnych dávok poskytnutých bez akejkoľvek protihodnoty bol vyšší ako možný zárobok, pôsobila demotivačne na snahu nezamestnaných hľadať si prácu a prostredníctvom nej riešiť svoju situáciu.

Štátom garantované sociálne pohodlie bez tlaku na osobnú zodpovednosť viedlo **k pasivite, spoliehaniu sa na vládu**, nízkej schopnosti riešiť si vlastnú situáciu samostatne, či pomocou v rámci rodiny. Vážne dôsledky to malo a má predovšetkým vo vzťahu k tej časti obyvateľstva, ktorá sa nedokázala prispôbiť novým trhovým podmienkam a je „postihnutá“ dlhodobou nezamestnanosťou a s ňou súvisiacimi prejavmi chudoby.

Najväčším problémom tak spomedzi nezamestnaných a z dlhodobo nezamestnaných na Slovensku je táto skupina, ktorá je vo zvýšenej miere charakterizovaná nízkou alebo nijakou kvalifikáciou. Často ide o ľudí, ktorí v dôsledku dlhodobej nezamestnanosti stratili pracovné návyky, prípadne ich ani nikdy nezískali a hneď po skončení školy sa stali nezamestnanými. Títo ľudia sú nielen dlhodobo nezamestnaní, ale aj ťažko zamestnateľní. Podľa odhadov založených na štatistických údajoch o kombinácii dlhodobej nezamestnanosti, najnižšieho vzdelania a vysokého alebo priveľmi nízkeho veku u tejto skupiny ide na Slovensku o zhruba 100 000 ľudí (teda 2 % z celej populácie)⁴⁶.

V podmienkach Slovenska chudoba (charakterizovaná nedostatkom zdrojov na zabezpečenie si jedného jedla denne, primeraného ošatenia a prístrešia) nie je čo do počtu ľudí v spoločnosti významná. Problémom je však jej koncentrácia v podobe najťažšie prispôsobivých a zamestnateľných občanov, žijúcich v rómskych osadách.

Spomínané problémy sa výrazne koncentrujú v rómskych osadách, ktorých obyvatelia sú viac ako iní dlhodobo nezamestnaní a chudobní. Podľa rozsiahleho sociodemografického mapovania rómskych komunít z roku 2003 žije v rómskych osadách mimo obcí asi 50 000 obyvateľov, v rómskych osídleniach na okraji obcí 70 000 ľudí a viac ako 30 000 ďalších Rómov žije v koncentrovaných osídleniach v rámci obcí⁴⁷. Celkovo tak predstavujú približne 3 % z populácie na Slovensku.

⁴⁶ Tvrdé jadro, to je stotisíc nezamestnateľných, Trend. 7.7.2005.

⁴⁷ Správa, 2005.

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj(OECD) odhadovala v roku 2002 podiel Rómov na celkovej nezamestnanosti na približne pätinu a nezamestnanosť v rómskych osadách na Slovensku na cca 90 %⁴⁸. V niektorých rómskych osadách je pritom nezamestnanosť takmer stopercentná.

Box 1

Ivan a Sylvia – štandardný príbeh slovenskej „underclass“

Ivan má 33 rokov, Sylvia 32 a spolu majú sedem detí. Sylvia je v piatom mesiaci tehotenstva. Žijú v rómskej osade, kde je 400 Rómov (100 mužov, 110 žien a 190 detí mladších ako 18 rokov). Spolu s deťmi obývajú dve izby, kuchyňa funguje aj ako obývačka. Ivan nepracuje už 10 rokov, Sylvia nepracuje, odkedy bola prvý raz tehotná. Ich najstaršia dcéra, 15 – ročná Iveta, je sexuálne aktívna. Pravdepodobne v priebehu najbližšieho roka otehotnie. Ich najstarší syn Peter má 13 rokov a pravdepodobne o rok tiež začne aktívne sexuálne žiť. Ivan neustále opakuje, že chce pracovať a nemieni si vyberať. Ovláda manuálne práce s lopatou, pred 12 rokmi robil pomocného murára. Rovnaké požiadavky a skúsenosti má však aj ďalších 100 mužov v osade, pričom starosta vie pomôcť maximálne dvanástim. Keď Ivan v 18 rokoch dostal povolávací rozkaz na vojnu, predtíeral, že je mentálne retardovaný a na vojnu nemusel. Teraz sa mu tento hriech vypomstil. Všetci potenciálni zamestnávateľia majú dôvod odmietnuť ho. Ivan a Sylvia dlhujú 40 000 Sk úžerníkovi, k tomu 8 000 Sk za elektrickú energiu. Keď bol Ivan v obchode, mal kúpiť potraviny za 90 Sk. Za 50 Sk si kúpil cigarety a za zvyšné peniaze chlieb a nátierku pre hladné deti. Pomôže Ivanovi a Sylvii zvýšenie dávok? Určite nie. Všetko skonzumuje úžerník. Pomôžu im aktivačné práce? Za 1500 Sk zostanú pasívni a nezodpovední rovnako ako predtým, aj keď Ivan má ochotu pracovať. Do vybranej dvanástky sa aj tak nedostane. V rodine panuje rezignácia a pasivita.

Zdroj: Baker-Hanšut (2004).

Ad b) Nízka miera dobrovoľnej solidarity

Rozšírená pasivita a spoliehanie sa na vládu sa prejavujú nielen stratou osobnej zodpovednosti jednotlivcov za svoju situáciu, ale aj nízkou mierou dobrovoľných foriem solidarity. Prejavy prirodzených, teda dobrovoľných foriem solidarity boli komunistickým režimom v podstate zlikvidované. Vláda prevzala kompletnú zodpovednosť za výkon všetkých foriem sociálnej politiky a nepripustila pôsobenie súkromných subjektov v tejto sfére⁴⁹. U väčšiny obyvateľstva bol potlačený pocit osobnej zodpovednosti za vlastný osud a podobne bol devastovaný aj pocit ich zodpovednosti za druhých a vedomie osobnej povinnosti pomáhať ľuďom v núdzi.

Zmena politického režimu a ekonomického systému síce znovu umožnila pôsobenie neštátnych subjektov v súkromnej sfére, najmä cirkevných charít a mimovládnych organizácií, všeobecná predstava, že za riešenie sociálnych problémov je zodpovedná vláda, však pretrvala a ostala hlboko zakorenená. Prívetká a široko nastavená váha vládou garantovanej a vynucovanej solidarity, spojená s vysokou mierou odvodového a daňového zaťaženia nevytvárali vhodné prostredie pre rozvoj dobrovoľných foriem solidarity. Práve naopak, **vládou vynucovaná povinná sociálna solidarita vytláča dobrovoľné formy solidarity** na okraj a robí z nich iba akýsi **doplňok k sociálnej politike realizovanej verejnými inštitúciami**.

Občania sú naďalej prostredníctvom povinných poistných schém, či rôznych sociálnych dávok vládou chránení proti rôznorodým sociálnym rizikám, čo len posilňuje predstavu, že primárna je zodpovednosť vlády, a demotivačne to pôsobí na rozvoj dobrovoľných aktivít a darčovstva v prospech charity, ktoré sú stále veľmi nedostatočne rozvinuté. Potvrdením je skutočnosť, že podiel súkromného darčovstva na HDP je na Slovensku iba približne na úrovni 0,5 % HDP a jednotlivci sa na darčovstve podieľajú len zhruba tretinou, čo je veľký rozdiel napríklad oproti USA⁵⁰ (viac v časti I.2).

⁴⁸ Ekonomické prehľady OECD. Slovenská republika, jún 2002.

⁴⁹ Určité úlohy v sociálnej politike zohrávali odbory a zamestnávateľia, tie však vzhľadom na ich prepojenie s režimom, vládou a komunistickou stranou v nijakom prípade nemožno považovať za nezávislé a už vonkoncom nie súkromné subjekty.

⁵⁰ Pozri Strečanský (2000).

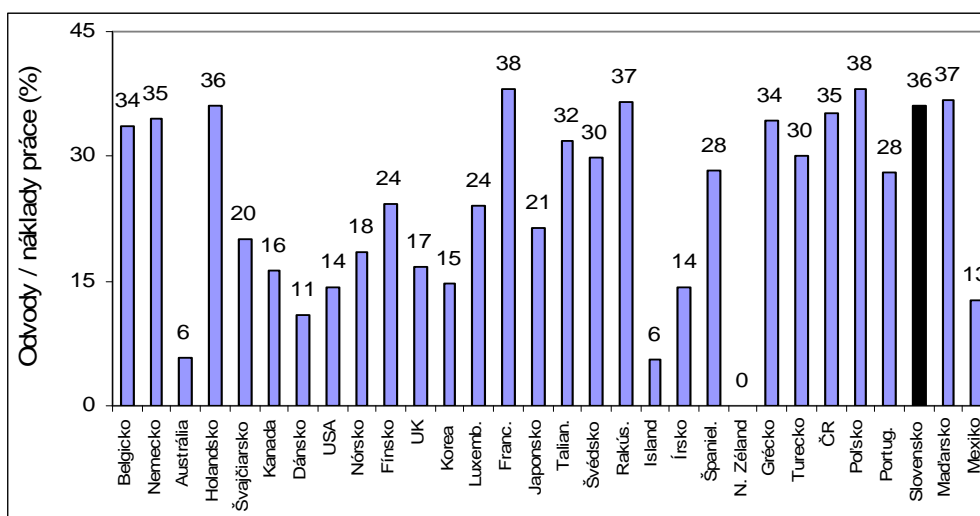
Ad c) Vysoké a pre ekonomiku retardačné náklady na fungovanie sociálneho systému

Systémovým a dlhodobým problémom v sociálnej sfére na Slovensku sú tiež neúmerne vysoké náklady na jeho fungovanie. Súvisia s nastavením jednotlivých subsystémov ako povinných a zapríčinené sú deformáciami v sociálnom systéme, najmä priveľkou váhou povinnej solidarity a vysokými povinnými odvodmi (viac v časti 2.2.2.2). Takéto nastavenie systému financovania sociálnej sféry vyvoláva tlak na verejné financie a vyžaduje veľké množstvo finančných zdrojov.

Primárne sa premieta do vysokého odvodového zaťaženia, ktoré predstavuje až 36 % priemerných nákladov práce na zamestnanca. To je jedným z vôbec najvyšších v krajinách OECD, hneď za Poľskom, Francúzskom, Rakúskom a Maďarskom (Graf 3).

Graf 3

Porovnanie miery odvodového zaťaženia v krajinách OECD (r. 2004)



Legenda: USA: Spojené štáty americké, UK – Veľká Británia, ČR: Česká republika.

Zdroj: OECD (2004b), graf autori.

Vysoká miera odvodového zaťaženia je na Slovensku **podstatnou prekážkou** vytvárania nových pracovných miest, tým aj **znižovania nezamestnanosti**. Dôvodom je skutočnosť, že vysoké odvody (stručne popísané v časti 2.2.2.2) spolu s daňou z príjmov z fyzických osôb (DPFO) dvíhajú nemzdovú časť nákladov práce. To demotivuje zamestnávateľov oficiálne zamestnávať, predovšetkým menej kvalifikovaných a nekvalifikovaných pracovníkov, tým častejšie ľudí s nižšími príjmami a **viac dlhodobo nezamestnaných**. Maximálne hranice príjmu na platby odvodov totiž spôsobujú, že odvody sú väčšou záťažou nákladov práce pri takýchto pracovných miestach. Menej kvalifikovaných a nekvalifikovaných pracovníkov sú totiž zamestnávateľia ochotní zamestnať iba pri nižších nákladoch práce. A uchádzačov o zamestnanie na takéto miesta demotivuje zamestnať sa malý rozdiel medzi čistou mzdou (ktorá je nižšia aj kvôli vysokým odvodom) a príjmami pri nepracovaní.

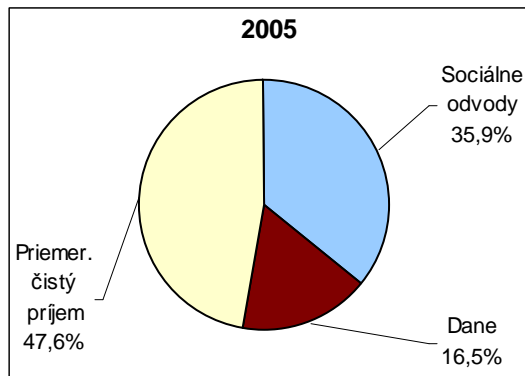
Medzinárodné porovnanie v rámci krajín OECD potvrdzuje priamo úmerný vzťah medzi výškou odvodového (a daňového) zaťaženia a mierou nezamestnanosti. Krajiny s najvyšším podielom odvodov na nákladoch práce ako Poľsko, Francúzsko a práve Slovensko patria v rámci OECD ku krajinám s najvyššími mierami nezamestnanosti. Na druhej strane krajiny s najnižšími sociálnymi odvodmi ako Nový Zéland, Island, Austrália a Írsko majú jedny z najnižších mier nezamestnanosti v OECD (porovnaj Graf 3 a Graf 10 v Prílohe).

Priemerné odvodové zaťaženie spolu s daňovým zaťažením (vyplývajúce nielen z DPFO, ale aj z ostatných daní) nákladov práce na zamestnanca sa navyše v podmienkach Slovenska pohybuje nad úrovňou 52 %. V roku 2005 bolo dokonca mierne vyššie (52,4 %). Priemernému zamestnancovi tak

podľa prepočtov Združenia daňových poplatníkov Slovenska a Nadácie F. A. Hayeka zostalo po zaplatení všetkých sociálnych odvodov a daní v roku 2005 iba necelých 48 % z jeho hrubej mzdy (pozri Graf 4).

Graf 4

Priemerné daňové a odvodové zaťaženie nákladov práce



Zdroj: Chren (2005)

Obdobne nákladný systém bude pri zvyšujúcich sa nárokoch (najmä v kontexte starnutia populácie) stále ťažšie prefinancovateľný. Vysoká miera prerozdelenia zdrojov na sociálne účely brzdí celkovú výkonnosť ekonomiky, sťažuje vytváranie nových pracovných príležitostí a posilňuje pasivitu v spoločnosti ako na strane ľudí v hmotnej núdzi, tak na strane tých, čo by im mohli prostredníctvom dobrovoľných foriem solidarity pomáhať.

2.2.2.2 Deformácie v sociálnom systéme na Slovensku

Dlhodobé problémy v sociálnej sfére sú zapríčinené predovšetkým pretrvávajúcimi a v niektorých prípadoch dokonca aj prehlbujúcimi sa deformáciami v sociálnom systéme. Tie sa odvíjajú od hlavnej systémovej deformácie, ktorou je (nielen v oblasti sociálnej politiky) nadmerná úloha vlády v spoločnosti. Všetky sú jej prejavmi v rôznych segmentoch sociálnej politiky. Zároveň predstavujú odklon od žiadúcich prirodzených princípov, ktoré by sa mali uplatňovať v sociálnej sfére (bližšie v časti 1.2). Paradoxom je, že hoci uplatňovanie týchto deformovaných princípov býva zväčša zdôvodňované snahou vlády chrániť obyvateľstvo pred hrozbou chudoby a nezamestnanosti, v skutočnosti sú práve tieto deformácie hlavnou prekážkou pre efektívne vysporiadanie sa s problémami chudoby a dlhodobej nezamestnanosti.

Na druhej strane je pretrvávajúce týchto deformácií spôsobené aj hodnotovým nastavením obyvateľstva, ktoré je ovplyvnené dedičstvom komunistického režimu, ale aj nedostatočnými reformami sociálneho systému v minulosti. Následkom je opatrnosť politikov pri ich odstraňovaní.

Najväznejšími deformáciami systému na Slovensku sú najmä:

- priveľká, štedrá a široko nastavená váha vládou garantovanej sociálnej solidarity;
- vysoké sociálne odvody a iné povinné platby v sociálnej sfére;
- vopred garantované peňažné dávky a pozitívne sociálne práva, poskytované univerzálne a bez vyžadovania protihodnoty;
- prevaha povinných foriem a verejných pilierov v systéme;
- regulácie na trhu práce;
- silne etatistický a centralizovaný systém sociálnej politiky;
- komplikovanosť a neprehľadnosť sociálneho systému.

Ad a) Priveľká, štedrá a široko nastavená váha vládou garantovanej sociálnej solidarity

Vládou garantovaná sociálna solidarita je nastavená príliš štedro a široko. Prejavuje sa to vo všetkých segmentoch sociálnej politiky. Prostredníctvom povinného sociálneho poistenia je krytá široká škála rôznych udalostí: staroba⁵¹, choroba, rodičovstvo, invalidita, úrazy, strata zamestnania, teda prakticky všetky situácie, kedy človek prichádza o príjem z pracovnej činnosti. Príkladom sú prídavky na deti, ktoré sú neadresne poskytované všetkým rodinám s deťmi⁵², a to aj tým, ktoré sa nenachádzajú v hmotnej núdzi. Sociálnou podporou ako súčasťou sociálnej politiky sú tak poskytované sociálne dávky ľuďom, ktorí na ne nie sú odkázaní a majú sami dostatočný príjem. Pomoc ľuďom v hmotnej núdzi napriek nedávnym zmenám má stále ešte skôr zaopatrovací ako aktivizačný charakter.

Náklady na sociálnu politiku predstavujú viac ako 30 % celkových výdavkov verejnej správy, pričom v mnohých prípadoch ide o prerozdelenie, ktorému chýba akékoľvek legitímne zdôvodnenie, spočívajúce v adresnej pomoci tým, ktorí sa nachádzajú v núdzi a sú na takúto pomoc odkázaní. Vláda sa takýmto prístupom výrazne odkláňa od žiadúceho stavu, v ktorom by mala občanom garantovať iba minimálny životný štandard.

Priveľký rozsah vládou vynucovanej sociálnej solidarity má negatívny vplyv aj na osobnú zodpovednosť jednotlivcov za svoju situáciu, podporuje pasivitu a vytláča na okraj dobrovoľné formy sociálnej solidarity a pôsobenie súkromných subjektov v sociálnej sfére.

Ad b) Vysoké sociálne odvody a iné povinné platby v sociálnej sfére

Priveľký rozsah vládou vynucovanej sociálnej solidarity a nákladnosť systému sociálnej politiky majú za následok vysoké odvodové a daňové zaťaženie obyvateľstva. Povinné sociálne odvody a iné povinné platby v sociálnej sfére⁵³ predstavujú 47,8 % z vymeriavacieho základu (najčastejšie hrubej mzdy) a necelých 36 % z celkovej ceny práce. Slovensko sa nimi radí ku krajinám s najvyššou mierou odvodového zaťaženia v rámci OECD (pozri Graf 3).

Tabuľka 3

Povinné odvody pred zmenami a po zmenách sociálneho systému

	Do 31.12.2003				Od 1.1.2006			
	Zamestnanec	Zamestnávateľ	Spolu	SZČO	Zamestnanec	Zamestnávateľ	Spolu	SZČO
V nezamestnanosti	1,00	2,75	3,75	3,00	1,00	1,00	2,00	
Garančné		0,25	0,25			0,25	0,25	
Nemocenské	1,40	3,40	4,80	4,80	1,40	1,40	2,80	4,40
Dôchodkové	6,40	21,60	28,00	28,00			0,00	
Starobné ^a					4,00	14,00	18,00	18,00
Invalidné					3,00	3,00	6,00	6,00
Rezervný fond solidarity						4,75	4,75	4,75
Zdravotné	4,00	10,00	14,00	14,00	4,00	10,00	14,00	14,00
Spolu	12,80	38,00	50,80	49,80	13,40	34,40	47,80	47,15
Rozdiel					0,60	-3,60	-3,00	-2,65

Legenda: SZČO – samostatne zárobkovo činná osoba.

⁵¹ V dôsledku realizácie dôchodkovej reformy majú ľudia možnosť miesto verejného dôchodkového „poistenia“ cez Sociálnu poisťovňu poukazovať časť prostriedkov (9 % z vymeriavacieho základu) na dôchodkové sporenie v súkromných dôchodkových spoločnostiach. Ide však rovnako o povinné platby, ktoré nijako neznižujú mieru odvodového zaťaženia.

⁵² Prídavky na deti sa poskytujú plošne na každé dieťa v sume 540 Sk mesačne. Na výdavkoch štátneho rozpočtu sa prídavky na deti podieľali v roku 2004 sumou 6,8 mld. Sk.

⁵³ Zahŕňa sociálne poistenie (nemocenské, dôchodkové, poistenie v nezamestnanosti, garančné poistenie, úrazové poistenie a rezervný fond solidarity) a zdravotné poistenie a časť príjmov z daní a iných príjmov v určených na sociálne transfery (napríklad dávky štátnej sociálnej podpory).

Poznámka: a – Povinné odvody na starobný dôchodok sú uvedené na príklade poistenca, ktorý sa nezapojil do kapitalizačného dôchodkového sporenia. Za poistenca, ktorý sa zapojil do kapitalizačného dôchodkového sporenia, odvádza zamestnávateľ 9 % z vymeriavacieho základu súkromnej dôchodcovej správcovskej spoločnosti a na starobné poistenie v rámci Sociálnej poisťovne prispieva iba 5 %. Na celkovú výšku povinných poistných platieb to však nemá žiadny vplyv.

Zdroj: Dostál-Gonda-Thomay (2003), Sociálna poisťovňa, MPSVaR SR, autori.

Vysoké odvody neúmerne zvyšujú nemzdovú časť nákladov práce zamestnávateľov na zamestnancov a pôsobia demotivačne na oficiálne zamestnávanie. To vedie k rozvoju šedej ekonomiky, k zamestnávaniu pracovníkov mimo oficiálneho pracovného pomeru, prípadne k formálnemu oficiálnemu zamestnávaniu za minimálnu mzdu, pričom časť odmeny za prácu poskytuje zamestnávateľ zamestnancovi neoficiálne. Neoficiálne zamestnávanie zároveň znižuje tvorbu zdrojov zo sociálnych odvodov. Spolu s daňovým zaťažením práce sú odvody najväčšou prekážkou rozvoja malého a stredného podnikania a tvorby pracovných miest, a tým aj bariérou znižovania nezamestnanosti, najmä dlhodobej a tej, ktorá sa týka menej kvalifikovanej pracovnej sily (viac v časti 2.2.2.1).

Druhá vláda Mikuláša Dzurindu vo svojom programovom vyhlásení z novembra 2002 uviedla, že: *“Politika zameraná na zníženie deficitnosti verejných financií vytvorí spolu s reformami v najvýznamnejších výdavkových rezortoch priestor na zníženie odvodov a priamych daní.”* Vláda dávala zmeny odvodového zaťaženia do priamej súvislosti so znižovaním nezamestnanosti. Napriek tomu sa k relevantnému zníženiu odvodového zaťaženia ani táto vláda, rovnako ako všetky jej predchodkyne, neodhodlala (pozri *Tabuľka 3*). Až v poslednom roku svojho funkčného obdobia začala vláda uvažovať o reforme odvodov.

Ad c) Vopred garantované peňažné dávky a pozitívne sociálne práva, poskytované univerzálne a bez vyžadovania protihodnoty

Veľká časť sociálnej politiky na Slovensku je neadresná. Nie je zameraná iba na zabezpečovanie základného životného štandardu obyvateľov, ktorí objektívne potrebujú pomoc, a na ich ochranu pred chudobou, ale kladie si oveľa rozsiahlejšie ciele, ktoré majú často povahu sociálneho inžinierstva. Mnohé sociálne dávky sa poskytujú bez skúmania, či preukazovania ich objektívnej potrebnosti a väčšina dávok sa poskytuje bez vyžadovania akejkoľvek protihodnoty zo strany ich poberateľa.

Výrazne sa to prejavuje v oblasti sociálnej podpory rodín s deťmi, kde nastali počas súčasnej vlády zmeny smerom k ešte menšej adresnosti systému. Prídavky na deti sa poskytujú úplne univerzálne, nijako sa nezisťuje, či je rodina na takúto podporu odkázaná – dávka sa poskytuje bez ohľadu na príjmovú a majetkovú situáciu jej adresáta, titulom jej poskytovania je samotná prítomnosť dieťaťa v rodine. To však ťažko možno považovať za legitímny dôvod prerozdelenia z hľadiska princípov minimálnej vlády. Prídavky sa pritom poskytujú aj na študujúce „deti“ nad 18 rokov, teda de facto na dospelých ľudí. Rozhodnutie rodičov mať deti pritom nie je objektívnym znevýhodnením, ktoré by mal štát rodičom kompenzovať prostredníctvom redistribúcie zdrojov.

Zníženie adresnosti nastalo aj vo vzťahu k rodičovskému príspevku, ktorý poberajú rodičia detí do troch rokov veku, resp. do šiestich rokov veku, ak ide o dieťa s dlhodobo nepriaznivým zdravotným stavom. V minulosti táto dávka slúžila ako čiastočná náhrada pracovného príjmu pre rodičov, ktorí sa v dôsledku celodennej starostlivosti o malé dieťa vzdali pracovnej činnosti. V súčasnosti sa však rodičovský príspevok poskytuje tiež univerzálne, teda aj rodičom, ktorí pracujú.

Zmenami v systéme pomoci ľuďom v hmotnej núdzi sa aspoň časť pomoci (aktívny príspevok) začala viazať na aktivitu príjemcu dávky, či už vo forme pracovnej alebo vzdelávacej činnosti. Ide však stále iba o menšiu časť zo sociálneho príjmu takéhoto človeka. Za problém je potrebné považovať už samotný fakt poskytovania akejkoľvek hotovostnej dávky práceschopným ľuďom bez vyžadovania protihodnoty.

Tieto deformácie systému sociálnej politiky upevňujú závislosť jednotlivcov na sociálnych dávkach, povzbudzujú paternalistické očakávania obyvateľstva a zväčšujú jeho pasivitu na úkor vlastnej iniciatívy a osobnej zodpovednosti.

Ad d) Prevaha povinných foriem a verejných pilierov v systéme

V systéme financovania sociálnej sféry dominujú na Slovensku povinné formy, priestor pre dobrovoľné poistenie je minimálny. Dobrovoľné je len poistenie v nezamestnanosti pre samostatne zárobkovo činné osoby, pre zamestnancov (a zamestnávateľov) je však aj ono povinné. Ostatné formy poistných odvodov (starobné, invalidné, nemocenské, garančné, úrazové poistenie a rezervný fond solidarity) sú povinné. Povinný charakter má aj starobné sporenie v súkromnom kapitalizačnom pilieri⁵⁴. Dobrovoľná je ešte účasť v doplnkovom dôchodkovom poistení, to však povinné dôchodkové poistenie nenahrádza, iba dopĺňa⁵⁵. Vláda sa vo svojom programovom vyhlásení v roku 2002 zaviazala podporiť posilnenie dobrovoľných foriem dôchodkového sporenia a poistenia, v skutočnosti však váha povinného poistenia ostala v podstate nezmenená (respektíve v dôchodkovom systéme sa ešte zvýšila). To je zásadnou prekážkou širšieho uplatnenia dobrovoľných schém v dôchodkovom sporení a poistení.

Základný problém povinného „poistenia“ je, že nahrádza individuálnu zodpovednosť ľudí za nich samých v situáciách, keď by každý mohol a mal niesť zodpovednosť za svoje zabezpečenie sám. Týka sa to pritom aj takých situácií straty príjmu, ktoré sú dlhodobo predvídateľné (staroba – dôchodkové poistenie, resp. povinné kapitalizačné sporenie) a možno sa na ne dlhodobo pripravovať (dobrovoľné poistenie, sporenie, investovanie). V prípade krátkodobej náhrady straty príjmu v situáciách ako choroba alebo nezamestnanosť by sa zase mohlo bez problémov ponechať na slobodné rozhodnutie jednotlivcov, či, a ak áno, v akej výške sa chcú nechať proti týmto možným rizikám poistiť.

Uskutočnenými zmenami bol v systéme sociálneho poistenia výrazne posilnený princíp zásluhovosti. To znamená, že nároky poistenca voči poistnému systému sa odvíjajú od výšky zaplateného poistného. Princíp zásluhovosti je primeraným princípom v systéme dobrovoľného poistenia, nemá však logické opodstatnenie v povinnom poistení. Znamená totiž toľko, že poistenci s vyšším príjmom sú nútení platiť vyššie poistné s odôvodnením, že budú mať nárok na vyšší dôchodok (nemocenskú dávku, podporu v nezamestnanosti), hoci poistenci s nižším príjmom sa môžu na poistnom systéme podieľať s nižším poistením (v absolútnom vyjadrení) a neskôr čerpať zodpovedajúco nižšie dávky. Neexistuje pritom nijaký rozumný dôvod, prečo by možnosť rozhodnúť sa pre nižšie poistné nemali mať aj poistenci s vyšším príjmom. Prechod na princíp zásluhovosti v povinnom poistení je uznaním možnosti slobodného určovania výšky poistného samotným poistencom. Smerom do budúcnosti by bolo správne princíp zásluhovosti sociálneho poistenia nahradiť jeho dobrovoľnosťou.

Deformáciou je aj „rozdelenie“ odvodov medzi zamestnanca a zamestnávateľa, ktoré iba zahmlieva celkovú cenu práce a výšku odvodového zaťaženia. Za neopodstatnenú možno považovať existenciu garančného poistenia a Rezervného fondu solidarity v rámci Sociálnej poisťovne. Garančné poistenie je nesystémovou náhradou mzdových nárokov zamestnancov tých zamestnávateľov, ktorí sa dostali do platobnej neschopnosti a nie sú schopní plniť si povinnosti voči svojim zamestnancom. Prostredníctvom tohto poistenia sa zamestnávateľa, ktorí si plnia povinnosti voči svojim zamestnancom a správajú sa zodpovedne, skladajú na tých, ktorí tak nerobia a správajú sa nezodpovedne. Rezervný fond solidarity má slúžiť na spoluvykrývanie deficitu v prvom dôchodkovom pilieri a na úhradu škôd, ktoré vzniknú v druhom pilieri. Oba spomínané účely by

⁵⁴ Doterajší poistenci sa síce môžu rozhodnúť či ostanú v priebežnom systéme v rámci Sociálnej poisťovne (1. pilier) alebo sa rozhodnú pre súkromné kapitalizačné sporenie (2. pilier), celkovú výšku ich poistných odvodov to však neovplyvňuje. Rozhodujú tým iba o tom, či bude za nich ich zamestnávateľ odvádzať 9 % z ich hrubej mzdy Sociálnej poisťovni alebo súkromnej spoločnosti. Aj po tom, čo sa rozhodnú pre účasť v 2. pilieri, je pre nich prispievanie na dôchodkové sporenie rovnako povinné ako platenie starobného poistenia.

⁵⁵ Vzhľadom na to, že povinné zložky dôchodkového poistenia, resp. poistenia a sporenia predstavujú až 28,75 % hrubej mzdy, je motivácia zapájať sa nad rámec povinného poistenia ešte aj do dobrovoľných dôchodkových schém značne oslabená. Pozri napríklad Gonda – Dostál (2004).

prítom bolo adekvátnejšie financovať prostredníctvom iných zdrojov (príjmy z privatizácie, úspory vo výdavkoch štátneho rozpočtu).

Ad e) Regulácie na trhu práce

Po zmenách Zákonníka práce uskutočnených v tomto volebnom období došlo na Slovensku k spružneniu pracovnej legislatívy. V porovnaní s väčšinou ostatných krajín EÚ je jej úprava liberálnejšia, byrokratické bariéry na trhu práce a napríklad priveľká ochrana zamestnancov ostali.

Z hľadiska žiadúceho princípu minimálneho zasahovania vlády do ekonomiky a spoločnosti možno existujúci stav označiť za pretrvávajúcu deformáciu v podobe neprimeraného zasahovania vlády do trhových vzťahov medzi zamestnávateľmi a zamestnancami. Súčasná právna úprava je naďalej priveľmi podrobná a neodôvodnene obmedzujúca slobodu zmluvných vzťahov na trhu práce. Legislatíva by mala pre vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami vytvárať iba nevyhnutný rámec, nie ich podrobne regulovať.

Neopodstatnené je aj zákonné vymedzovanie právomocí odborov voči zamestnávateľom. Aj vzťahy odborov a zamestnávateľov by mali byť ponechané na ich vzájomnú dohodu. V súčasnom volebnom období došlo v tomto smere k pozitívnym zmenám, keď bol zrušený zákon o tripartite. Ten sa však týkal iba celoštátnej úrovne. Na podnikovej úrovni ostal zákonom garantovaný vplyv odborov zachovaný.

Osobitnou brzdou pružnosti trhu práce je nadmerná ochrana zamestnancov pred ich prepúšťaním. Spomedzi všetkých krajín OECD má Slovensko podľa Svetovej banky⁵⁶ druhú najprísnejšiu reguláciu ochrany zamestnancov pred ich prepúšťaním. Skončenie pracovného pomeru je zo strany zamestnávateľa príliš byrokratické a zdĺhavé. Takáto silná právna ochrana zamestnancov „prispieva“ k udržiavaniu veľkej váhy dlhodobu nezamestnaných. V podmienkach Slovenska tiež chýba lepšia úprava vedľajších pracovných pomerov. Problémom vo vzťahu k potrebnej pružnosti trhu práce sú aj časové obmedzenia dohody o vykonaní práce, či napríklad chýbajúca úprava dohôd o pracovnej činnosti.

Systémovou deformáciou trhu práce je aj existencia minimálnej mzdy, ktorá narúša slobodu zmluvných vzťahov medzi zamestnávateľmi a zamestnancami a v niektorých prípadoch môže byť bariérou pre zamestnávanie najmä nízkokvalifikovanej pracovnej sily na činnosti, ktorých trhová hodnota nedosahuje ani úroveň minimálnej mzdy.

Rizikom z hľadiska pružnosti pracovnoprávnej legislatívy je tlak zo strany EÚ, ktorá má ambíciu z celoeurópskej úrovne regulovať a harmonizovať aj túto oblasť. Priveľká regulácia a nepružnosť trhov práce je prítom dôležitou príčinou vyššej nezamestnanosti v európskych krajinách v porovnaní napr. s USA.

Ad f) Silne etatistický a centralizovaný systém sociálnej politiky.

Systém sociálnej politiky na Slovensku je silne etatistický a centralizovaný. Plne v rukách vlády sú dva segmenty sociálnej politiky: sociálna podpora rodín s deťmi a sociálne poistenie s výnimkou 2. a 3. dôchodkového piliera. Ich váha je však menšia v porovnaní s 1. pilierom, ktorý ostáva v Sociálnej poisťovni a v rámci nich povinný 2. pilier prevažuje nad dobrovoľným 3. pilierom. Ostatné druhy sociálneho poistenia sú v rukách vládou ovládanej Sociálnej poisťovne a nie je vytvorený priestor pre existenciu súkromného a dobrovoľného poistenia v nezamestnanosti a/alebo nemocenského poistenia.

Decentralizované na miestne a regionálne samosprávy boli iba sociálne služby, ktoré predstavujú formu pomoci občanom v sociálnej núdzi. Na zvyšných dvoch segmentoch sociálnej politiky – pomoci v hmotnej núdzi a aktívnej politike trhu práce sa podieľa ako centrálna vláda, tak samosprávy,

⁵⁶ Pozri Doing Bussines 2006.

prevažná časť pôsobnosti je však v rukách centrálnej vlády, resp. ňou riadených úradov práce, sociálnych vecí a rodiny. Vo sfére aktívnej politiky trhu práce nie sú vytvorené podmienky pre intenzívnejší vstup súkromných subjektov, ktorých pôsobenie je zákonom nadmerne regulované. V rámci verejného sektora je formovanie politiky trhu práce centralizované, pravidlá sú stanovované na celoštátnej úrovni, čo neumožňuje formovať túto politiku s ohľadom na miestne potreby a vytvoriť v rámci krajiny viaceré alternatívnych modelov riešenia problému nezamestnanosti, ktoré by si mohli navzájom konkurovať a ktoré by bolo možné porovnávať z hľadiska úspešnosti riešenia problému.

Reforma systému pomoci v hmotnej núdzi počítala s tým, že po dvoch rokoch prejde na obecné samosprávy zodpovednosť za zabezpečovanie základných životných podmienok ľudí v hmotnej núdzi. Pred uplynutím tejto lehoty však bola účinnosť tohto ustanovenia odsunutá. Rozhodujúca zodpovednosť za pomoc ľuďom v hmotnej núdzi tak naďalej ostáva v rukách centrálnou vládou ovládanej špecializovanej štátnej správy úradov práce, sociálnych vecí a rodiny.

Zodpovednosť obecných samospráv za riešenie hmotnej núdze, hoci najlepšie poznajú situáciu vo svojich lokalitách, tak ostáva na veľmi slabej úrovni, čo znižuje efektívnosť realizácie tejto politiky. Rovnako minimálna je aj možnosť miestnych samospráv uplatňovať v tejto oblasti vlastné, špecifické stratégie, pretože aj v tejto sfére sú základné pravidlá a nástroje určované na centrálnej úrovni. Zabraňuje sa tým vzniku konkurenčného prostredia, ktoré by mohlo prispieť k nachádzaniu efektívnejších a miestnym podmienkam primeranejších riešení problému chudoby.

Ad g) Komplikovanosť a neprehľadnosť sociálneho systému

Sociálny systém je komplikovaný a neprehľadný. Existuje v ňom veľké množstvo povinných sociálnych odvodov a ešte väčšie množstvo rôznych sociálnych dávok. Časť sociálnej politiky je financovaná z daní (štátny rozpočet a rozpočty miestnych a regionálnych samospráv), iná časť z rôznych druhov sociálneho „poistenia“.

Z ôsmich povinných sociálnych odvodov⁵⁷ sa pritom sedem platí tej istej inštitúcii, do SP, iba zdravotné poistenie sa odvádza zdravotným poisťovníam. Systém obsahuje rôzny spôsob výpočtu vymeriavacieho základu pre sociálne a zdravotné poistenie i pre rôzne druhy príjmu (napr. z pracovného pomeru alebo zo živnosti). Stanovuje rôzne maximálne vymeriavacie základy: pri poistení v nezamestnanosti a garančnom poistení je to 1,5-násobok priemernej mzdy, pri úrazovom poistení nie je maximálny vymeriavací základ určený, pri ostatných druhoch poistenia je to trojnásobok minimálnej mzdy.

Minimálnym vymeriavacím základom je minimálna mzda, pričom v minulosti boli rozdielne aj minimálne vymeriavacie základy, avšak tu sa typy poistenia členili do iných skupín ako pri maximálnych vymeriavacích základoch⁵⁸. V minulosti boli minimálny i maximálny vymeriavací základ pre jednotlivé typy poistenia stanovené pevnou čiastkou, v súčasnosti je minimálny vymeriavací základ naviazaný na minimálnu mzdu, maximálny vymeriavací základ na násobok priemernej mzdy. To spôsobilo, že sa kontinuálne zvyšujú maximálny i minimálny vymeriavací základ (maximálny každoročne, minimálny vždy, keď vláda zvýši minimálnu mzdu). Rozdelenie platenia odvodov (a to aj na tie isté druhy poistenia) medzi zamestnávateľov a zamestnancov zahmlieva skutočnú výšku odvodového zaťaženia i skutočnú výšku nákladov práce.

Ešte komplikovanejší je systém sociálnych dávok, ktorý obsahuje až 53 rôznych dávok, príspevkov a dotácií a dve ďalšie formy finančnej podpory sociálneho charakteru (daňový bonus na dieťa a odvodový bonus na dieťa, ktorý bol však od 1.1. 2006 zrušený), pričom ich počet výrazne vzrástol

⁵⁷ Poistenie v nezamestnanosti, garančné, nemocenské, starobné, invalidné, úrazové, rezervný fond solidarity a zdravotné.

⁵⁸ Pri dôchodkovom poistení to bolo 4 000 Sk mesačne, kým pri poistení v nezamestnanosti a zdravotnom poistení 3 000 Sk mesačne.

práve počas súčasnej vlády – v roku 2002 ich bolo “iba” 33⁵⁹. Deväť dávok štátnej sociálnej podpory je upravených v šiestich rôznych zákonoch. Dávky sociálnej podpory sú univerzálne, nezisťuje sa, či ich poberateľ reálne potrebuje alebo nie. Viaceré z nich sú nesystémové, jednorázové a nemajú súvis so sociálnou situáciou ich poberateľa, iba s určitou životnou situáciou – vypláca sa príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok na pohreb, aj jednorázový príspevok pri zverení do pestúnskej starostlivosti i pri jej zániku. Armáda SR je už síce plne profesionalizovaná a základná vojenská i civilná služba sú zrušené, ale v platnosti je ešte stále zákon o zaopatrovacom príspevku, ktorý je určený rodinám vojakov základnej služby a osôb vykonávajúcich civilnú službu.

Nástroje aktívnej politiky trhu práce sú upravené v 12 rôznych príspevkoch podľa zákona o zamestnanosti a dopĺňa ich aktivačný príspevok podľa zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Niektoré príspevky, ako napr. príspevok na zdravotnú starostlivosť vo výške 50 Sk na osobu mesačne majú vyslovene symbolický, príp. len psychologický význam⁶⁰. Iné príspevky majú zasa charakter sociálneho inžinierstva a nemajú nijaký praktický dopad⁶¹.

⁵⁹ Bližšie pozri Sulík, 2005. R. Sulík uvádza až 56 druhov platieb, ktorými štát realizuje sociálnu politiku. Okrem dávok, príspevkov a dotácií medzi ne priradzuje aj daňový bonus a zníženie odvodov na dieťa a nezdaniteľné minimum na daňovníka.

⁶⁰ Príspevok na zdravotnú starostlivosť vytvára dojem, akoby sa ním kompenzovalo zavedenie platieb v zdravotníctve.

⁶¹ Napr. príspevok na sťahovanie za prácou vychádza z naivného očakávania, že štátny príspevok vo výške 10 000 zvýši mobilitu pracovnej sily a bude ľudí motivovať, aby sa sťahovali tam, kde je vyšší počet pracovných príležitostí. Za celý rok 2004 využilo tento príspevok iba 51 osôb.

3. Snahy o riešenia dlhodobých sociálnych problémov

3.1. Reformné kroky v sociálnej sfére na Slovensku

Druhá vláda Mikuláša Dzurindu po svojom nástupe v roku 2002 zrealizovala niekoľko reformných zmien, ktoré znamenali zmiernenie, nie však systémové odstránenie deformácií v sociálnej sfére: v pracovnej legislatíve a v systéme riešenia nezamestnanosti a hmotnej núdze.

Zmeny v pracovnej legislatíve

V máji 2003 bola schválená novela Zákonníka práce, ktorou sa zvýšila flexibilita pracovného trhu a znížila miera regulácie pracovnoprávných vzťahov. Viaceré podstatné prekážky pružnému trhu práce pretrvali (viac v časti 2.2.2.2).

Novela umožnila širšie využívanie zamestnávania na dobu určitú i pracovného pomeru na kratší pracovný úväzok. Zamestnávateľom umožnila opakované uzatváranie pracovného pomeru na dobu určitú. Zjednodušilo sa rozvázovanie pracovného pomeru so zamestnancom, ktorý nespĺňa požiadavky na riadny výkon práce. Umožnilo sa rozviazanie pracovného pomeru aj za menej závažné porušenie pracovnej disciplíny, ak k nemu prišlo opakovane a pracovník bol v predchádzajúcich 6 mesiacoch upozornený na možnosť výpovede. K určitému spružneniu prišlo aj vo vzťahu k úprave pracovného času, rozšírila sa možnosť nadčasovej práce, ako aj nerovnomerného rozvrhnutia pracovného času. Obmedzil sa rozsah dôvodov, pre ktoré je zamestnávateľ povinný poskytnúť zamestnancovi voľno s náhradou mzdy. Došlo aj k čiastočnému obmedzeniu privilégií odborov vo vzťahu k zamestnávateľom. Umožnilo sa spolupôsobenie zamestnaneckej rady a odborovej organizácie u jedného zamestnávateľa.

Vďaka tejto zmene je slovenský pracovný trh považovaný za jeden z najmenej regulovaných trhov práce v EÚ⁶². Na druhej strane ostáva legislatívna úprava vzťahov medzi zamestnávateľmi a ich zamestnancami naďalej príliš podrobná, byrokratická a zamestnávateľov zväzujúca. Ide ďaleko za rámec minimálneho legislatívneho rámca pre tieto vzťahy. Prekážkou úplnej deregulácie pracovného trhu sú však zatiaľ regulácie stanovené na úrovni EÚ.

Zmeny v systéme riešenia nezamestnanosti a hmotnej núdze

V oblasti riešenia nezamestnanosti a pomoci občanom v hmotnej núdzi sa po voľbách v roku 2002 uskutočnili viaceré zmeny. Od roku 2003 prišlo k zníženiu výšky dávky v hmotnej núdzi a k obmedzeniu celkovej podpory pre rodinu⁶³. Dôvodom týchto zmien bola primárne snaha obmedziť verejné výdavky, jedným z efektov tohto opatrenia však bolo aj zväčšenie rozdielov medzi príjmami zo sociálnych dávok a príjmami z pracovnej činnosti. Práve sociálne pohodlie, spôsobené relatívne veľkorysým sociálnym systémom, je pritom jednou z príčin vysokej nezamestnanosti a zotrvávania ľudí v pasivite.

Od roku 2003 bola evidovaným nezamestnaným stanovená povinnosť aktívne si hľadať zamestnanie a raz za 14 dní sa dostaviť na úrad práce a preukázať, že si zamestnanie skutočne hľadajú. Neplnenie tejto povinnosti malo za následok vyradenie z evidencie nezamestnaných. V roku 2004 prišlo

⁶² V Indexe Svetovej banky Miera regulácie pracovného trhu z roku 2005 dosahuje miera regulácie pracovného trhu na Slovensku hodnotu 10, pričom hodnota 0 predstavuje minimálnu a hodnota 100 maximálnu reguláciu. Pre porovnanie Dánsko dosahuje v tomto indexe hodnotu 17, Veľká Británia a Belgicko po 20, Írsko 29, na opačnej strane hodnotenia sa nachádzajú krajiny so silne regulovaným trhom práce ako Španielsko (69), Francúzsko a Grécko (po 66), Portugalsko (58) alebo Nemecko (55). Zdroj: Doing Business 2005

⁶³ Pred rokom 2003 nebola maximálna výška podpory pre rodinu určená, od roku 2003 bola obmedzená hornou hranicou 10 500 Sk.

k ďalšiemu zníženiu výšky pomoci v hmotnej núdzi,⁶⁴ a tým k ešte výraznejšiemu zväčšeniu rozdielu medzi príjmami z pracovnej činnosti a zo sociálnych dávok. Zníženie dávky bolo do istej miery kompenzované systémom príspevkov k dávke. Novým a systémovo najvýznamnejším bol aktivačný príspevok, určený občanom v hmotnej núdzi, ktorí si zvyšujú kvalifikáciu alebo sa zúčastňujú menších obecných prác, či dobrovoľníckych prác v rozsahu najmenej 10 hodín týždenne. Zároveň bol zavedený príspevok na aktivačnú činnosť, ktorý sa poskytuje obciam a organizáciám organizujúcim aktivačnú činnosť ľudí v hmotnej núdzi.

Uskutočnené zmeny mali praktické účinky v podobe obmedzenia rozsahu zneužívania sociálneho systému⁶⁵ a poklesu miery evidovanej nezamestnanosti⁶⁶. Základným deklarovaným princípom realizovaných opatrení bolo heslo „pracovať sa oplatí“. Tieto opatrenia smerovali k zníženiu sociálneho pohodlia, k tlaku na aktivitu nezamestnaných a k tomu, aby si sami hľadali zamestnanie a nezotrúvali v pasivite.

Napriek týmto pozitívnym tendenciám nemožno uskutočnené zmeny považovať za dostatočné. Tlak na to, aby si nezamestnaní hľadali zamestnanie, bol často iba vo formálnej polohe a nezamestnaní nenavštevovali zamestnávateľov s úmyslom nájsť si zamestnanie, ale získať potvrdenie, že ich nemôžu zamestnať. Aktivačný príspevok bol vo vzťahu k základnej výške dávky v hmotnej núdzi zavedený v nemotivačnej výške⁶⁷ a problematická je aj jeho forma. Výška príspevku nemá súvis s vykonanou prácou, ani jej dĺžkou.

Aktivačné činnosti možno vykonávať len pre obce, resp. vymedzený okruh verejných inštitúcií a súkromných organizácií neziskového charakteru, teda nie aj v rámci súkromného podnikateľského sektora. Problematickou je skutočnosť, že sa požiadavka aktivačnej činnosti obmedzuje len na 10 hodín týždenne, čo je len štvrtina normálneho pracovného času. Systémovým problémom konštrukcie základnej dávky a aktivačného príspevku len ako jej doplnku je už samotný fakt, že je práceschopnému človeku v núdzi poskytovaná podpora v hotovostnej podobe bez striktného vyžadovania protihodnoty vo forme jeho aktivity.

V rámci aktívnej politiky trhu práce nastala inštitucionálna i obsahová zmena, ktorú napriek istým pozitívnym momentom nemožno považovať za dostatočnú. V inštitucionálnej rovine boli tripartitne konštituovaný Národný úrad práce a sieť jemu podliehajúcich úradov práce nahradené vládou kontrolovaným Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny a úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny ako sieťou špecializovanej štátnej správy. Tým na jednej strane prišlo k oslabeniu zasahovania odborov do výkonu politiky zamestnanosti a posilneniu zodpovednosti vlády, na druhej strane nedošlo k decentralizácii, ani k deetatizácii politiky zamestnanosti. V obsahovej rovine sa vláda síce postavila kriticky k dovtedajšiemu uplatňovaniu nástrojov aktívnej politiky trhu práce a tieto začali pôsobiť čiastočne adresnejšie, naďalej sú však koncipované pomerne široko a obsahujú množstvo rôznych príspevkov a nástrojov, ktorých účinnosť je diskutabilná.

Zvýšenie adresnosti vo sfére sociálnej pomoci ľuďom v hmotnej núdzi bolo navyše v tomto období sprevádzané oslabením adresnosti, či dokonca jej úplnou likvidáciou vo sfére sociálnej podpory

⁶⁴ Do roku 2003 bola celková výška dávky v hmotnej núdzi pre rodinu tvorená súčtom dávok jednotlivých členov rodiny, pričom od roku 2003 bola celková výška dávky pre rodinu limitovaná. Od roku 2004 bola zákonom o hmotnej núdzi stanovená výška dávky pre 6 kategórií rodín: jednotlivec, jednotlivec s najviac 4 deťmi, jednotlivec s viac ako 4 deťmi, dvojica bez detí, dvojica s najviac 4 deťmi a dvojica s viac ako 4 deťmi. Výška dávky pre rodinu s 2 dospelými a viac ako 4 deťmi bola stanovená na 4 210 Sk, čo bolo cca. 40 % z dovtedajšieho maximálneho limitu celkovej dávky v hmotnej núdzi pre rodinu.

⁶⁵ Z evidencie nezamestnaných vypadla časť ľudí, ktorí boli nelegálne zamestnaní a zároveň poberali dávky v hmotnej núdzi.

⁶⁶ Miera nezamestnanosti podľa výberového zisťovania pracovných síl, realizovaného Štatistickým úradom SR poklesla zo 17,9 % vo 4. kvartáli 2002 na 15,6 % v 3. kvartáli 2005. Miera (úradmi práce) evidovanej nezamestnanosti klesla zo 17,45 % v decembri 2002 na 11,36 % v decembri 2005.

⁶⁷ Od 1.1.2004 bol aktivačný príspevok zavedený vo výške 1 000 Sk, čo bol len zanedbateľný podiel vo vzťahu k základnej dávke v hmotnej núdzi a nemohol pôsobiť dostatočne motivačne na aktiváciu nezamestnaných. Už od 15.4.2004 bol aktivačný príspevok zvýšený na 1 500 Sk. Zmena v tak krátkom čase signalizuje, že motivačný aspekt nebol pri zavádzaní príspevku dostatočne premyslený. V čase spracovania publikácie predstavovala jeho výška 1 700 Sk.

rodinám s deťmi – napr. vo forme plošne poskytovaných prídavkov na deti bez ohľadu na príjem rodiny alebo vyplácania rodičovského príspevku aj pracujúcim rodičom.

3.2 Príklady reformných krokov vo svete

Predpokladom systémovej sociálnej reformy riešiacej najväznejšie problémy na Slovensku je využitie skúseností z relatívne úspešných reforiem vo svete. Nijaká reforma vo svete neznamenala úplné priblíženie sa k uplatňovaniu základných princípov v sociálnej sfére, tak ako sme ich vymedzili v časti 1.2. Niektoré (prvky z nich) sú však inšpiráciou aj pre Slovensko. Medzi také patria napríklad:

- zníženie úlohy vlády v sociálnej sfére v Írsku a na Novom Zélande (časť 3.2.1);
- liberalizácia trhu práce na Novom Zélande (časť 3.2.2);
- programy k sebestačnosti v niektorých štátoch USA (časť 3.2.3).

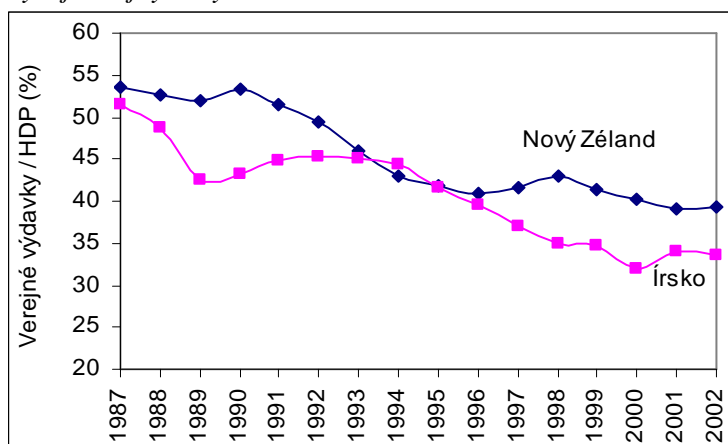
Okrem nich uvádzame (v časti 3.2.4) aj príklady využitia nepenažných nástrojov sociálnej politiky, konkrétne poukážok, v Nemecku a v USA.

3.2.1 Zníženie úlohy vlády v sociálnej sfére na Novom Zélande a v Írsku⁶⁸

Východiskom („odrazovým mostíkom“) opisu prvkov úspešných sociálnych reforiem je naznačenie rámcov smerovania dvoch zásadných ekonomických reforiem, venujúcich sa zníženiu úloh vlády na Novom Zélande v druhej polovici 80. rokov a prvej polovici 90. rokov 20. storočia a v Írsku počas 90. rokov minulého storočia došlo k výraznému zníženiu váhy verejných výdavkov k HDP, v priebehu približne jedného desaťročia v obidvoch krajinách o viac ako 10 percentných bodov (Graf 5).

Graf 5

Vývoj verejných výdavkov k HDP v Írsku a na Novom Zélande



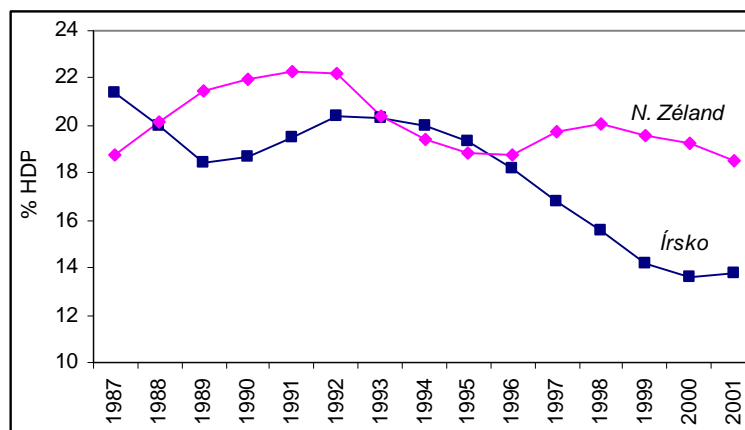
Zdroj: OECD (2004a), graf autori.

Výrazný pokles verejných sociálnych výdavkov dosiahlo Írsko, predovšetkým od polovice 90-tych rokov minulého storočia (Graf 6). Váhu verejných sociálnych výdavkov v ekonomike sa podarilo znížiť v Írsku medzi rokmi 1990 – 2002 až o takmer 5 percentných bodov na necelých 14 %. Takáto váha verejných sociálnych výdavkov k HDP zodpovedá napríklad približne iba polovici z pomeru verejných sociálnych výdavkov k HDP vo Švédsku.

⁶⁸ Cieľom publikácie nie je charakterizovať problematiku príkladov zníženia úlohy vlády v spoločnosti. Preto túto časť predkladáme v orientačnej podobe. Platí to najmä pre Írsko. Viac o ekonomických reformách v Írsku napríklad Fortin (2002), [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp12e.pdf/\\$FILE/dp12e.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp12e.pdf/$FILE/dp12e.pdf) a k ekonomickým reformám na Novom Zélande v druhej polovici 80-tych a prvej polovici 90-tych rokov viac napríklad na <http://www.rogerdouglas.org.nz/default.htm>, <http://www.rbnz.govt.nz/> a www.libinst.cz.

Graf 6

Vývoj verejných sociálnych výdavkov k HDP v Írsku a na Novom Zélande



Zdroj: OECD (2004a), graf autori.

Zníženie verejných výdavkov na sociálnu sféru na Novom Zélande nebolo celkovo významné, keďže ich pokles z prvej polovice 90. rokov minulého storočia takmer vykompenzovalo ich zvýšenie k HDP v druhej polovici 90. rokov 20. storočia. K určitému zníženiu sa odhodlala až vláda, ktorá vznikla z parlamentných volieb začiatkom 90. rokov minulého storočia, teda následne po vláde pod vedením Rogera Douglasa. Reforma v oblasti sociálnych dávok a zásadná reforma trhu sa paradoxne uskutočnili až po zrealizovaní „rogernomics“, jednej z najúspešnejších hospodársko-politických reforiem vo svete v druhej polovici 80. rokov 20. storočia.⁶⁹

V reforme sociálnych dávok išlo najmä o riešenie problému „pasce chudoby“ (*poverty trap*).⁷⁰ Novému Zélandu sa v tom čase podarilo napríklad **zmeniť všetky univerzálne dávky** (okrem dôchodkov) **na adresné**. Novozélandská vláda tiež napríklad zrušila univerzálne poskytované prídavky na deti. Nárok na dávky ostal len pre chudobných rodičov (Dvořáková 2000).

Pre riešenie problému rozmáhajúcej sa závislosti ľudí na dávkach a pasce chudoby bolo dôležité, že vláda v tom čase výrazne znížila výšku vyplácaných dávok (napríklad výšku podpory v nezamestnanosti o cca 10 %) a znížila celkovú dobu poberania dávok. V oboch krajinách sú nízke miery (dlhodobej) nezamestnanosti dosahované aj vďaka nízkemu daňovému a odvodovému zaťaženiu nákladov (pozri Graf 11 v Prílohe). Dokonca pri porovnaní iba odvodového zaťaženia nákladov práce je Nový Zéland na prvom mieste, keďže nevyžaduje nijaké povinné odvody na verejnú sociálnu sféru (Graf 3).⁷¹

⁶⁹ Pomenovanie „rogernomics“ je obdobne ako napríklad „reagonomics“ a „thatcherizmus“ odvodené od architekta realizovaných ekonomických reforiem. V prípade Nového Zélandu nimi bol Roger Douglas, minister financií v rokoch 1994 - 1998. Pod jeho vedením sa počas dvoch volebných cyklov víťaznej Labouristickej strany v druhej polovici 80-tych rokov zrealizovali zásadné reformy smerované k vytvoreniu trhových podmienok napríklad privatizáciou, reformou daní, zrušením vládnych podporných podnikateľom, dereguláciou finančného sektora a podobne. Práve však reformu trhu práce a reformu sociálnych dávok Roger Douglas a jeho Labouristická strana neuskutočnili. Pristúpila k nim po volebnom víťazstve v r. 1990 víťazná konzervatívna Národná strana. Lídrom týchto reforiem sa stala Ruth Richardsonová, ministerka financií v r. 1990-1993.

⁷⁰ Pozri poznámka 5 pod čiarou.

⁷¹ Niektorí autori (napríklad Dalsgaard, 2001) uvádzajú ako príklad minimálnych povinných odvodov na Novom Zélande príplatok k úrazovému poisteniu (workplace accident insurance premium), platený zamestnávateľom, a to vo výške 1,3 %. Je však odpočítateľnou položkou zo mzdových nákladov. Oficiálne štatistiky (ako napríklad OECD, 2004b) ich nezahŕňajú medzi povinné sociálne odvody.

3.2.2 Liberalizácia trhu práce na Novom Zélande

Príkladom hlbších systémových zmien zameraných na riešenie problémov dlhodobej nezamestnanosti sú reformy novozélandskej vlády zo začiatku 90-tych rokov 20. storočia, zamerané na liberalizáciu, dereguláciu a decentralizáciu trhu práce. Ich cieľom bolo vytvoriť podmienky motivujúce prostredie pre tvorbu pracovných miest (v súkromnej sfére) a ochotu zamestnať sa, ako aj pre vymanenie sa väčšiny stále viac závislých na sociálnych dávkach.

Zásadná reforma trhu práce sa stala základným predpokladom riešenia sociálnych problémov v novozélandskej spoločnosti a vzorom pre ostatné krajiny. Konzervatívna vláda sa v roku 1990 ako prvá odhodlala odstraňovať dlhodobu pretrvávajúcu deformáciu na trhu práce, ktoré ho znefunkčňovali a spôsobovali značnú prezamestnanosť, skrytú nezamestnanosť a nivelizáciu miezd v jednej profesii.

Medzi najvypuklejšie deformácie patrili predovšetkým:

- centrálné stanovované mzdy a ich kontrola pre jednotlivé profesie (vrátane tzv. vyrovnávania príjmov farmárov) a
- zákonne výsadné postavenie odborov, organizovaných na profesijnej báze, povinné členstvo zamestnancov v nich⁷² a nemožnosť individuálnej dohody pracovných podmienok.

Na riešenie týchto systémových defektov prijala vláda v r. 1990 kľúčovú legislatívnu normu - Zákon o zamestnaneckých zmluvách (The Employments Contracts Act). Prostredníctvom neho vláda decentralizovala a liberalizovala pracovnoprávne vzťahy, tým aj významne spružnila trh práce na Novom Zélande. Hlavné črty zákona sú:

a) *osobná sloboda a zodpovednosť v otázke dohody o pracovných podmienkach*

Každý zamestnanec dostal slobodu voľby vyjednávať pracovné podmienky individuálne alebo prostredníctvom svojich zástupcov na základe kolektívneho vyjednávania. Nijaká kolektívna zmluva (v podniku) sa od účinnosti tohto zákona (r. 1991) ani nemôže vzťahovať na tých, ktorí sa nestali jej zmluvnou stranou, lebo nesúhlasia s jej znením.

b) *sloboda voľby pri výbere pracovného agenta*

Každý zamestnanec od roku 1991 si môže vybrať svojho zástupcu, ktorý bude za neho rokovať so zamestnávateľom. Tým zákon prestal garantovať výsadné postavenie odborov a tie nemôžu vyjednávať za ľudí, ktorí im k tomu nedajú písomný súhlas. Na druhej strane však zamestnávateľ musí rešpektovať právoplatných zástupcov jeho zamestnancov, ale nemusí s nimi uzavrieť zmluvu.

c) *zákaz uzatvárania zmlúv, ktoré by akokoľvek zvýhodňovali členov odborov a ktoré by prikazovali alebo zakazovali stať sa členmi odborov*

Tým sa pracovnoprávne vzťahy, založené na zmluvnej voľnosti strán, stali na Novom Zélande jedny z najpružnejších na svete, podobné USA, Veľkej Británii, či Írsku. Žiaľ, ani Nový Zéland sa nevyhol niektorým obmedzeniam, ktoré boli prijaté práve ako doplnenie Zákona o zamestnaneckých zmluvách. Ide o povinnosti zamestnávateľov dodržiavať minimálnu mzdu, minimálnu dĺžku dovolenky a pod.

Novozélandská reforma trhu práce a sociálnych dávok v 90-tych rokoch v nadväznosti na ekonomické reformy v druhej polovici 80-tych rokoch minulého storočia prispeli k tomu, že dnes je Nový Zéland jednou z najpružnejších a ekonomicky najvyspelejších krajín sveta. Tieto reformy prispeli k výraznému ozdraveniu ekonomiky Nového Zélandu, čo sa prejavilo v rýchlejšom ekonomickom raste, v znižovaní miery nezamestnanosti (napríklad z úrovne 11 % v r. 1991 na 6-6,5 % v r. 1996-7,

⁷² Povinné členstvo všetkých zamestnancov v odboroch bolo "iba" v spoločnostiach, v ktorých si to odsúhlasila viac ako polovica zamestnancov. Bližšie Dvořáková (2000), str. 61-62.

respektíve v znížení miery nezamestnanosti Maorov z 25,6 % v r. 1991 na 15,6 % v roku 1995), v znižovaní inflácie, a tým aj vo zvyšovaní životnej úrovne občanov.

3.2.3 Programy vedúce k sebestačnosti v niektorých štátoch USA

Reforma v USA sa na rozdiel od novozélandskej a írskej reformy nezamerala na znižovania úlohy vlády, ale na prísne programy politiky zamestnanosti. Počnúc rokom 1986 prebehla v USA sociálna reforma, ktorá sa zamerala na dva problémy vtedajšieho amerického sociálneho štátu, úzko súvisiace s dlhodobou nezamestnanosťou a "uväznením" sociálne odkázaných v pasci "underclass":⁷³ (1) na ukončenie závislosti jednotlivcov a rodín na vládných sociálnych dávkach prostredníctvom podpory zamestnanosti a manželstva, (2) na predchádzanie a bránenie mimomanželským tehotenstvám a na podporu udržiavania rodiny s oboma rodičmi. Výhodiskom reformných snáh sa stali princípy "prísnej lásky" (*tough love*)⁷⁴ k blížnemu a decentralizácie sociálnej politiky z federálnej vlády na štáty únie.⁷⁵ Zákonodarné orgány štátov dostali voľné pole pôsobnosti pre experimentovanie, vzájomné súťaženie a hľadanie najvhodnejších riešení v praktických a fiskálnych hraniciach stanovených federálnou legislatívou.

Univerzálne pravidlá boli stanovené nasledovne:

1. občan nemá na sociálnu pomoc vopred garantovaný nárok a pri neplnení kritérií sa uplatňujú sankcie;
2. zaviedol sa dvojročný limit na nepretržité poberanie sociálnej pomoci a dávok, päťročný limit na poberanie sociálnej pomoci a dávok počas celého života, štáty môžu tento limit skrátiť, rovnako udeliť výnimku pre 20 % sociálnych prípadov; po prekročení federálnej lehoty môžu rodiny poberať dávky už iba zo štátnych zdrojov;
3. všetci práceschopní poberatelia dávok majú povinnosť vyvíjať na znak recipročnej protihodnoty za poskytnuté dávky pracovné aktivity v súkromnom sektore, respektíve prechodne pri verejnoprospešnej práci, minimum je 30 odpracovaných hodín týždenne;
4. štáty musia zabezpečiť, aby sa aspoň 50 % (neskôr 70 %) práceschopných slobodných rodičov na sociálnej podpore zúčastňovalo na nejakej forme pracovných aktivít, u normálnej rodiny s oboma rodičmi je táto hranica 90 %.
5. štáty musia splniť federálne kritéria na redukcii počtu odkázaných, ak si chcú zachovať maximálnu mieru financovania z federálnych fondov.⁷⁶

⁷³ Reforma zavedená federálnym zákonom *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) priniesla predovšetkým zmenu kľúčového nárokového programu *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) na menej štedrý program *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF). Zvyšných, viac ako 70 federálnych sociálnych programov zostalo prakticky nezmenených. Sankcie zavedené TANF sa uplatňujú len u štyroch príbuzných programov. Reforma pokrýva sociálnu pomoc a podporu chudobným rodinám, nie sociálne poistenie.

⁷⁴ Tento étos je odvodený od kresťanskej lásky k blížnemu, pomoci k svojpomoci, smerujúcej k dosiahnutiu sebestačnosti. Isabel Sawhill ho charakterizuje ako štedrú sociálnu podporu vo forme dotovanej zdravotnej starostlivosti a starostlivosti o deti pre všetkých, ktorí sa pracovne aktivujú alebo pracujú za veľmi nízke mzdy. Dôležitá je aktivita odkázaného. Z hľadiska správania jedincov uplatnenie "tough love" rozdeľuje do troch oblastí: (1) vzdelanie – pre vymenenie z chudoby a osvojenie pozitívnych návykov je nevyhnutné ukončenie stredoškolského vzdelania, vzdelanie tiež zvyšuje šance na trhu práce; (2) formovanie rodiny – mladé páry musia byť naučené k zodpovednosti mať deti až v manželstve a po zabezpečení príjmu zo zamestnania; chudoba stúpa pomerne s počtom slobodných matiek; musí byť preto jasné, že materstvo na účet verejných financií nie je akceptovateľné, rovnako ako nezodpovednosť otcov, ktorí musia na svoje deti prispievať; (3) plnohodnotná práca – najdôležitejší element, aj za cenu veľmi nízkej mzdy a náročnosti, má vysokú hodnotu v zmysle dlhodobej zmeny správania; prednosť by mala vždy dostať dlhodobá perspektíva práce v súkromnom sektore, no ako posledná možnosť môže existovať istá forma dočasných verejnoprospešných prác; štedré sociálne dávky a iné služby musia byť striktné viazané pracovnou aktivitou, v prípade rodín aspoň jedného z rodičov. Pozri Sawhill (2003), str. 79 – 93.

⁷⁵ Niektoré štáty decentralizovali riešenia sociálnych problémov až na úroveň okresov (*county*), prípadne miest. Príkladom môže byť program *Colorado Works* v štáte Colorado. Každý okres dizajnuje vlastný plán TANF. Štát určuje minimálnu mieru dávok a kontroluje kvalitu služieb a dodržiavanie federálnych kritérií okresmi. V určovaní spôsobilosti, sankcií, výšky dávok a neviazaných grantov od štátu, sa okresy rozhodujú sami. Okres môže rozhodnúť, že všetky sociálne služby a programy budú decentralizované na súkromných poskytovateľov. Pozri: Zeigler (2004), str. 37.

⁷⁶ Financovanie je založené na účelovo viazaných federálnych príspevkoch (*block grant*), ktorých výška sa odvíja od sumy nákladov na predošlý program AFDC v každom štáte k roku 1996. Každoročne ide o sumu 16,5 miliardy dolárov, ktorá sa

Prvé výsledky v USA boli pozitívne, keďže počet závislých prijímateľov sociálnej podpory sa podarilo zredukovať o polovicu z viac ako 14 miliónov v roku 1994 na menej ako sedem miliónov v roku 2001. Medzi rokmi 1996 a 1998 vstúpilo do pracovného pomeru 740 tisíc slobodných matiek a miera nezamestnanosti v tejto najviac ohrozenej skupine klesla z 19 na 15 %.

Box 2

Viac ako príbeh dvoch matiek

V roku 1990 dvaja novinári nezávisle na sebe pripravili reportáž o životných peripetiách dvoch rodín z vnútorného centra hlavného mesta USA. Leon Dash z denníka Washington Post sa zameral na osudy 52-ročnej Rosy Lee Cunningham, dcéry farmára zo Severnej Karolíny, ktorá mala svoje prvé dieťa už v štrnástich rokoch a krátko na to bola vylúčená zo školy. Neskôr začala prevádzkovať prostitúciu, kradnúť v obchodoch a predávať drogy. Stala sa závislou na heroíne a dostala sa do väzenia za nelegálne obchodovanie s drogami. Mala osem detí so šiestimi rôznymi otcami, z ktorých väčšina dievčat skončila rovnako na drogách, krádežiach a predčasných tehotenstvách. Druhý novinár, Ron Suskind z Wall Street Journal preskúmal osudy mladej tínedžerky Cedric Jennings, ktorá žila so svojou matkou Barbarou v rovnakej štvrti ako Cunningham. Na rozdiel od nej Barbara vychovala tri deti a jedenásť rokov pracovala ako úradníčka so mzdou päť dolárov na hodinu. Pravidelne navštevovala kostol, žila skromne, prísne dozerala na svoje deti a vložila do nich nádej na zmenu. Jej dcéra Cedric vyštudovala strednú školu s vyznamenaním a dosiahla štúdium na Brownovej univerzite. O čom svedčia tieto rozdielne príbehy? Niektorí, ako Cunningham sú chudobní preto, lebo žijú v zajatí závislosti (garantovaných "sociálnych istôt"), nudy, rezignácie a správajú sa asociálne. Na druhej strane existujú chudobní, ako rodina Jennings, ktorí dokážu zúročiť aj obmedzené príjmy z nízkej mzdy. Navyše poskytujú deťom model usporiadaného pracovného života, ktorý ich naučí ako dosiahnuť sebestačnosť.

Zdroj: upravené podľa Sawhill (2003), str. 80 – 81.

Miera chudoby (na základe peňažného príjmu) klesla z 13,8 % v roku 1995 na 11,7 % v roku 2001, až kým sa trend kvôli recesii v roku 2002 nespomalil. Výraznejšie klesla chudoba detí. Kým v roku 1995 bolo evidovaných 14,6 milióna chudobných detí, o šesť rokov neskôr 11,7 milióna. Chudoba detí z afro-amerického populácie klesla z úrovne okolo 41,5 % v roku 1995 na 30 % v roku 2001.⁷⁷

Konkrétne podoby sociálnych programov, ich úspešnosť a zlyhania sa líšia od štátu k štátu v závislosti od prevládajúcej politickej kultúry, rozloženia politických síl medzi demokratmi a republikánmi, demografických, ekonomických a iných faktorov.⁷⁸

Všimnime si predovšetkým štyri úspešné modely, zamerané na riešenie chudoby a dlhodobej nezamestnanosti:

1. program Wisconsin Works (W-2) v štáte Wisconsin;
2. program Jobs Plus v štáte Oregon;
3. konkurencia poskytovateľov v štáte New York a príklad agentúry America Works;
4. nástroj Individual Responsibility Contract (IRC) v štáte Colorado.

Ad 1. Wisconsin Works (W-2)

V roku 1986 štát Wisconsin vydržoval v sociálnych programoch až 100 tisíc rodín, teda okolo 300 tisíc obyvateľov z celkových 5 miliónov obyvateľov štátu. O rok neskôr vyniesli dlhodobejšie sociálne

rozdeľ medzi štáty. S klesajúcim počtom sociálnych prípadov stúpajú výdavky na jedného poberateľa. Od začiatku reformy sa vyšplhali zo 7 000 na 17 tisíc dolárov. Mení sa aj štruktúra výdavkov. Pomoc vo forme dávok a transferov sa na celkovom objeme podieľa 49 percentami, starostlivosť o deti 13 percentami a pracovné aktivity (dotovaná práca, pracovné tréningy) menej ako 10 percentami. Kritériá spôsobilosti, ako aj výšku dávok jednotlivcom a rodinám určujú štáty, ktoré musia dodržiavať federálne kritériá v rámci opatrenia *Maintenance of Effort*, ktoré stanovuje štátom udržať súčasné výdavky aspoň na úrovni 75 percent predchádzajúcich štátnych výdavkov na AFDC. Pozri: Tanner (2003), str. 79.

⁷⁷ Podľa: Fagan – Rector (2003), str. 3 – 4.

⁷⁸ Viac o sociálnej reforme v USA, jej pozitívach, negatívach a poučeniach napríklad Novota (2005b).

problémy do úradu guvernéra Tommy Thompsona, ktorý dokázal využiť konsenzus umiernených republikánov a demokratov v štátnej legislatíve na presadenie experimentálnych programov, ktoré sa stali priekopníkmi federálnej sociálnej reformy. Štátna administratíva najprv zacielenila na niektoré behaviorálne aspekty poberateľov sociálnej podpory. Pilotný program *Learnfare* vyžadoval, aby deti z rodín programu AFDC dodržiavali povinnú školskú dochádzku. Porušenie tejto podmienky sa trestalo redukciou dávok. Ďalšia fáza spočívala v experimentovaní na úrovni vybraných okresov s cieľom nájsť vhodné riešenia na mobilitu rastúcej skupiny závislých poberateľov dávok AFDC do pracovného procesu. Vyskúšala sa povinnosť odkázaných aktívne hľadať zamestnanie pod dohľadom súkromnej pracovnej agentúry kontraktovanej okresom a prísna “*work first*” stratégia, žiadajúca odkázaných radšej prijať akékoľvek, aj nízko platené zamestnanie, ako ho nahrádzať pracovným tréningom.⁷⁹

V rokoch 1994 a 1996 sa prvé pozitívne výsledky odrazili v nových reformách - program *Work First*, neskôr premenovaný na *Self-Sufficiency First*, poskytoval krátkodobú finančnú výpomoc a poradenstvo všetkým novým žiadateľom o sociálnu podporu s cieľom predísť ich zapojeniu do systému. Ak sa žiadateľ do sociálneho systému zapojil, bol okamžite povinný začať pracovať v súkromnom sektore alebo vo verejnoprospešných prácach. Pribudol program *Pay for Performance*, podľa ktorého sa výška dávok z AFDC priznávala odkázanému úmerne podľa počtu hodín odpracovaných v súkromnom sektore alebo vo verejnoprospešnej komunitnej práci. Sankcie zahrňovali všetky vyžadované predpísané aktivity, pravidelnú účasť na pracovnom tréningu, na špecializovanej terapii a pri organizovanom hľadaní práce. Pasívni účastníci stratili nárok na všetky dávky z AFDC a pomoc z programu *Food Stamps*.⁸⁰ Kým v ostatných štátoch únie počet rodín závislých na AFDC od roku 1987 do roku 1994 stúpol z približne 3,70 milióna na viac ako 5 miliónov, vo Wisconsine naopak klesol zo 100 tisíc na 45 tisíc v roku 1996. V najproblematickejšom meste Milwaukee klesol počet klientov systému iba o 25 %, ale vo zvyšných častiach štátu klesol až o 70 - 80 %. Len za prvých sedem mesiacov od uvedenia programov klesol počet poberateľov v štáte o 33 %.⁸¹

V pasci závislosti zostali najťažšie prípady, väčšinou dlhodobo nezamestnaní bez pracovných návykov. Preto tím guvernéra Thompsona na čele s Jasonom Turnerom v septembri 1997 odštartoval revolučný program *Wisconsin Works* (W-2) ako univerzálnu syntézu štyroch odskúšaných stratégií: paternalistického administratívneho štýlu vo vzťahu k potrebám poberateľa, ktorý preukáže záujem aktivovať sa (starostlivosť o deti, dotovaná zdravotná starostlivosť), “*work first*”, “*diversion*” (prevencia vstupu do systému) a striktné sankcie.

Uplatňovaním novej stratégie W-2, najmä prísnych časových limitov a sankcií, sa Wisconsinu podarilo pracovne aktivovať približne 74 % poberateľov.⁸² Vysokéj aktivácií pomohla favorizujúca situácia pre nízko kvalifikovanú prácu a zamestnávanie slobodných matiek v deväťdesiatych rokoch 20. storočia. Miera chudoby sa však viditeľnejšie nemenila. Z 8,8 percenta v roku 1996 klesla len o 0,2 % v roku 2002, miera chudoby detí medzi rokmi 1998 až 2001 klesla o 1,5 %. Z hľadiska dosiahnutia sebestačnosti sa v júni 2000 vrátilo do dotovaného zamestnania 38,6 % bývalých klientov, v júni 2004 už 52,3 %. Potvrďuje to fakt, že W-2 v súčasnosti operuje už len s najťažšími zamestnateľnými klientmi.

⁷⁹ Úspešnosť stratégie “*work first*” u dlhodobo nezamestnaných jedincov dokladá štúdia *Department of Health and Human Services* a *Manpower Demonstration Research Corporation* skúmajúca výstupy 20 pracovných programov z roku 2001.

⁸⁰ Program *Food Stamps* administruje federálny *Department of Agriculture*. Vo väčšine štátov sa realizuje prostredníctvom špeciálnych debetných kariet s istou sumou peňazí, za ktoré si odkázaný môže v obchodnej sieti nakúpiť potraviny. Karta má blokačný mechanizmus, ktorý sa aktivuje, keď si chce odkázaný kúpiť nepovolenú komoditu, ako alkohol alebo cigarety.

⁸¹ Údaje podľa: Rector (1997), str. 20 - 23.

⁸² Na základe štúdie DWD z januára 1999 skúmajúcej osud náhodne vybraných 375 klientov po opustení W-2 sa zistilo, že 83 percent z nich malo po opustení programu pracovný pomer, z čoho 62 percent pracovalo v čase spracovania štúdie. Z tejto skupiny až 80 percent bývalých klientov pracovalo na plný úväzok za priemernú mzdu vo výške 7,42 dolára za hodinu. Podľa: Sherman 2001, str. 38 - 40.

Tabuľka 4

Prehľadná štruktúra úrovni programu Wisconsin Works (W-2)

Úroveň W-2	Základné zabezpečenie príjmu	Povinné zapojenie účastníkov	Časové limity programu
<i>Nedotovaná práca</i>	Trhová mzda + Food Stamps + EITC ^b	Štandardne 40 hodín týždenne	Žiadne
<i>Skúšobná práca (Trial Job)</i>	Aspoň minimálna mzda + Food Stamps + EITC ^b	Štandardne 40 hodín týždenne	3 mesiace na jeden pracovný pomer s možnosťou predĺženia o 3 mesiace (maximálne 24 mesiacov)
<i>Komunitná práca (CSJ)^a</i>	673 dolárov na mesiac + Food Stamps (žiadne EITC ^b)	Štandardne 30 hodín týždenne a do 10 hodín týždenne vzdelávanie a pracovný tréning	6 mesiacov na jeden pracovný pomer s možnosťou predĺženia o 3 mesiace (maximálne 24 mesiacov)
<i>Prechod na W-2</i>	628 USD na mesiac + Food Stamps (žiadne EITC ^b)	Štandardne 28 hodín pracovných aktivít a do 12 hodín týždenne vzdelávanie a pracovný tréning	24 mesačný limit, predĺženie len na základe individuálneho posúdenia

Poznámky: Účastníci programu W-2 majú právo aj na dotovanú starostlivosť o deti s rôznymi úrovňami finančnej spoluúčasti; ^a *Community Service Job*; ^b *Earned Income Tax Credit*.

Zdroj: Vink (1998), str. 41–47; úprava autori.

Každý poberateľ podpory je povinný pracovať. Najviac zamestnateľní jedinci s pracovnou históriou a skúsenosťami sa môžu zamestnať len v nedotovanej práci v súkromnom sektore. Z W-2 získavajú nárok na starostlivosť o deti a iné podporné služby, aby neprepadli do sociálnej siete (“*diversion*”). Napríklad v decembri 1998 do tejto kategórie spadalo až 31 % klientov W-2.⁸³ Problémoví klienti sú presmerovaní k špecializovanému sociálnemu pracovníkovi agentúry (*Financial and Employment Planner*),⁸⁴ s ktorým individuálne riešia bariéry na ceste k sebestačnosti.

Klienti bez pracovnej histórie sa môžu uchádzať o skúšobnú prácu v súkromnom sektore (v decembri 1998 túto možnosť využilo iba 1 % klientov), ktorá má byť prechodnou formou získavania pracovných návykov s perspektívou trvalého zamestnania. W-2 uhradí zamestnávateľovi náklady na vytvorenie pracovného miesta, zaučenie a dohľad. Zamestnanec je platený na úrovni minimálnej mzdy a je oprávnený uplatniť si EITC.⁸⁵ Najmenej skúsení klienti sú povinní zúčastniť sa na verejnoprospešných komunitných prácach (v decembri 1998 túto možnosť využilo až 51 % klientov), aby si osvojili pracovné návyky potrebné pre skúšobnú prácu v súkromnom sektore v kombinácii s predpísaným pracovným tréningom, vzdelávaním a poradenstvom. V tejto fáze môže poberateľ dostávať finančnú podporu, ale len na základe posúdenia agentúry W-2, že sa nehodí na prácu v súkromnom sektore. Do poslednej, štvrtej “tranzitívnej” kategórie (v decembri 1998 sem spadalo 17 % klientov) spadajú poberatelia dávok s najväčšími prekážkami k stálemu zamestnaniu, najmä drogovovo závislí alebo zdravotne postihnutí.⁸⁶

⁸³ Údaje podľa: Sherman (2001), str. 32.

⁸⁴ V prvých rokoch realizácie W-2 pripadlo na jedného pracovníka 120 až 130 klientov, v súčasnosti je to menej. Napríklad v agentúre Maximus v Milwaukee pripadá na jedného sociálneho pracovníka 75 klientov. Pozri Sherman (2001), str. 47.

⁸⁵ *Earned Income Tax Credit* - nástroj súvisiaci s pracovnou aktivitou odkázaných, keďže umožňuje úľavu na daniach a sociálnych odvodoch (*payroll tax*) pre zamestnancov s najnižšími príjmami. Na rozdiel od zvýšenia minimálnej mzdy neovplyvňuje mzdové náklady zamestnávateľa a neretarduje jeho schopnosť zamestnávať nízko kvalifikovanú pracovnú silu. Pozri: Sawhill (2003), str. 92.

⁸⁶ Program ešte pozná špeciálnu kategóriu W-2 *Xtra* pre poberateľov, ktorí nemôžu vykonávať štandardnú prácu, ani verejnoprospešnú komunitnú prácu. Ide prevažne o poberateľov s fyzickým alebo psychickým postihnutím, prípadne matky s novonarodeným dieťaťom. Na základe dohovoru medzi agentúrou W-2 a poberateľom sa pripraví individualizovaný plán, ktorý obsahuje rozsah pracovných aktivít, vzdelávania, poradenstva alebo špeciálneho tréningu

Box 3

Cesta k sebestačnosti vedie cez prácu a komunitu

Tridsaťtriročná Coleen Clancy z Milwaukee v americkom štáte Wisconsin od roku 1982 striedavo poberala štedré sociálne dávky. Stala sa tým, čo niektorí americkí komentátori ironicky nazvali “welfare mom”, dnes by sme mohli povedať “kariérnou poberateľkou dávok”. K zmene závislého životného postoja ju donútili sociálne reformy, ktoré sa začali vo Wisconsine zavádzať v polovici deväťdesiatych rokov. Coleen v roku 1995 podpísala “zmluvu o sebestačnosti” (obdobne ako *Individual Responsibility Contract*), v ktorej sa zaviazala do piatich rokov opustiť sociálny systém. V roku 1997 pracovala v dvoch zamestnaniach, v školskom bufete a ako vodička autobusu. Odkedy pracuje, prestala poberať sociálne dávky a dala tak najlepší príklad svojim dvom deťom vo veku 9 a 12 rokov. Coleen podľa vlastných slov získala motiváciu pomôcť si na dobrovoľných seminároch asertivity a životnej stratégie v lokálnej pobočke združenia YMCA. Myslí si, že federálny (štátny) sociálny systém jej nikdy nedal príležitosť polepšiť sa, preto za svoj úspech vďačí viere v Boha a podpore vlastnej komunity.

Zdroj: upravené podľa Rector (1997), str. 22 a Sherman (2001), str. 38.

Za každú hodinu neúčasti na dohodnutej aktivite (vzdelávanie, práca) bez objektívneho dôvodu sú dávky účastníkov ukrátené o 5,15 dolára.⁸⁷ Univerzálnou podmienkou W-2 je pracovná participácia v rozsahu najmenej 40 hodín týždenne okamžite po začatí poberania dávok. Môže ísť o kombináciu práce s pracovným tréningom, vzdelávaním alebo poradenstvom. Systém je veľmi štedrý len k tým, čo sú aktívni. Nerátajúc niektoré federálne výhody ako EITC, dávky W-2 dosahujú výšku 628 a 673 dolárov a sú piate najvyššie v USA. K tomu patrí *Food Stamps*, dotovaná starostlivosť o deti a zdravotná starostlivosť pre chudobné rodiny.

Úspešný program W-2 sa stal inšpiráciou pre obdobné reformy vo viacerých štátoch USA (napríklad New York, Oregon), ale aj pre Austráliu, Holandsko, Izrael, či napríklad pre Hessensko, jednu zo spolkových krajín Nemecka.

Ad 2. JOBS Plus

Vylepšením stratégie W-2 je napríklad program JOBS Plus, ktorý sa presadil v štáte Oregon. Postup pri pracovnej aktivácii je podobný ako vo Wisconsine. Poberateľ sa musí maximálne na šesť mesiacov zamestnať, prednostne v súkromnom sektore. Je povinný pracovať 40 hodín týždenne s tým, že zamestnávateľ ho môže uvoľniť na 8 hodín, počas ktorých je povinný aktívne hľadať trvalé zamestnanie. Štát nahrádza zamestnávateľovi plat vo výške minimálnej mzdy (v roku 2001 to bolo 6,5 dolára na hodinu) a všetky sociálne odvody, čím minimalizuje jeho náklady na vytvorenie pracovného miesta a poskytuje mu lacnú pracovnú silu.⁸⁸ Zlepšením je povinnosť zamestnávateľa hradiť 1 dolár za každú odpracovanú hodinu po 30 dňoch zamestnania na špeciálny bankový účet zamestnanca (*Individual Education Account*), z ktorého si môže financovať ďalšie vzdelávanie a pracovnú rekvalifikáciu. Na konci šesťmesačnej lehoty klient získa približne 900 dolárov, čo je dostatočná suma na uhradenie približne piatich alebo šiestich komunitných vzdelávacích kurzov. Zamestnávateľ tiež poskytne zamestnancovi mentora z radov ostatných zamestnancov, ktorý ho sprevádza osvojením pracovných zručností.

a podmienky, za akých sa budú aktivity vykonávať (napríklad povinnosť zriadenia chránenej dielne). Na sociálnu podporu sa v tomto prípade nevzťahujú žiadne limity, aj keď odkázaný dostáva dávky úmerne k vyvíjanej aktivite.

⁸⁷ Táto suma je vo výške minimálnej mzdy. Od októbra 1999 do júna 2004 agentúry na sankciách vyzbierali 30,2 miliónov dolárov. Údaje podľa: Wisconsin Works (W-2) Program. An Evaluation. Department of Workforce Development. Legislative Audit Bureau, State of Wisconsin, Madison (2005), str. 6 – 7.

⁸⁸ Program na štátnej úrovni v Oregone administrujú verejné úrady *Adult and Family Services* a *Oregon Employment Department*, na lokálnej úrovni prebieha spolupráca medzi súkromným sektorom a štátnymi úradmi. Pracovné miesta pre klientov programu vyhľadávajú koordinátori JOBS Plus. Ak je klient poberateľom sociálnych dávok a *Food Stamps*, dotovaná mzda sa zamestnávateľovi uhrádza z nákladov na tieto dávky. Ak je klient poberateľom dávok na základe poistenia v nezamestnanosti, dotovaná mzda sa hradí z poistenia.

Zamestnávateľ je oprávnený pridať k dotovanej mzde dodatočnú sumu z vlastných zdrojov (zvyčajne 20%), čím je výsledný príjem aktivovaného poberateľa atraktívnejší. V Oregone túto možnosť využíva približne 40 % zapojených zamestnávateľov, priemerná mzda účastníka programu JOBS Plus preto predstavuje 7,41 dolára. Po spustení programu JOBS Plus na experimentálnej úrovni v roku 1994 (celoštátne od roku 1996) sa do roku 2001 podarilo znížiť počet rodín závislých na sociálnych dávkach o 60 %. Program tiež napĺňa cieľ sebestačnosti odkázaných, keď sa podľa štúdií až 90 % z tých, ktorí opustia sociálny systém, nevráti ani po 18 mesiacoch zamestnania.⁸⁹

Ad 3. Konkurencia poskytovateľov v New Yorku – príklad agentúry America Works

Agentúra America Works je úspešným príkladom verejno-súkromného partnerstva pri riešení dlhodobej nezamestnanosti. Mesto New York v rámci sociálnej reformy pôvodne kontraktovalo iba neziskové organizácie. Neskôr sa rozhodlo otvoriť trh aj pre ziskové (*for-profit*) organizácie, vrátane America Works, ktoré na úvod získali 5 kontraktov zo 75. Vďaka konkurencii a organizáciám ako America Works sa v štáte New York podarilo od roku 1996 do roku 2002 zredukovať počet poberateľov dávok o takmer 800 tisíc. V meste New York bola zmena významnejšia - kým v roku 1995 mestská *Human Resources Administration* vykázala 1,6 milióna poberateľov sociálnych dávok, v roku 2003 to bolo menej ako 250 tisíc. V roku 1993 *Office of Comptroller* (Úrad kontrolóra) v meste New York preukázal, že iba 17 percent poberateľov sociálnych dávok, ktorí boli umiestnení do zamestnania prostredníctvom verejného programu *Adult Training Program*, zostalo pracovať dlhšie ako 90 dní.

Na druhej strane, údaje z roku 1997 prezrádzajú, že až 90 percent z viac ako tisíc sociálne odkázaných, ktorí boli zamestnaní cez agentúru America Works, pracovalo aj po jednom roku, 80 percent po dvoch aj pol roku.⁹⁰ Takýto výsledok nepomáha len odkázaným, ale šetrí verejné prostriedky. Keď sa odkázaný vráti po niekoľkých mesiacoch na sociálne dávky, náklady sa zdvojnásobia: uhradil sa pracovný tréning a umiestnenie na trhu práce, neskôr znova sociálne dávky.

Agentúra vytvára svoj ročný zisk vo výške približne 14 miliónov dolárov zo štátnych zdrojov a firiem, ktoré zamestnávajú jej klientov. Keď agentúra úspešne umiestni klienta na pracovnom trhu, vyúčtuje sumu za celý proces štátu. Náklady sú zarážajúco nízke - približne 5 500 dolárov za jedného odkázaného. Oficiálne náklady na jedného odkázaného v štandardných verejných programoch v New Yorku dosahujú až 29 tisíc dolárov (z toho 11 tisíc dolárov sú administratívne náklady, sociálne dávky, program zdravotnej starostlivosti *Medicaid a Food Stamps*).⁹¹

Úspech America Works spočíva v osobnom prístupe k odkázaným a prepracovanej stratégii prípravného a umiestňovacieho procesu. Väčšina zamestnaných klientov pracuje najskôr v skúšobnej, štvormesačnej lehote. V tomto období agentúra svojho klienta platí vo výške primeranej hodinovej mzdy. Ten môže navyše poberať zredukované sociálne dávky. Agentúra platí niektoré výdavky zamestnávateľovi tak, aby sa jeho hodinové náklady na vytvorené pracovné miesto pohybovali okolo 1 dolára. Agenti America Works pracujúceho klienta navštevujú dvakrát do mesiaca a snažia sa vyjsť v ústrety jeho potrebám. Ak je zamestnávateľ spokojný, po 4 mesiacoch klient prejde na trvalé zamestnanie. Sociálne dávky sa mu zastavia a plat začne poberať od zamestnávateľa. Ten si môže uplatniť federálnu úľavu na dani do výšky 2 500 dolárov, ak zostane klient zamestnaný aspoň rok.⁹²

⁸⁹ K roku 2001 sa do JOBS Plus v Oregone zapojilo viac ako 6 000 zamestnávateľov. Z nich 96 % mieni naďalej zamestnávať klientov programu a až 80 % vyjadrilo spokojnosť so zlepšením podnikania po vstupe do JOBS Plus. Podľa: Conerly-Courtney (2001), str. 1-28.

⁹⁰ Údaje podľa: Cove (2000), str. 2 a Rothman - Scott (2003), str. 22.

⁹¹ Na problém sa dá pozeriť tiež z inej perspektívy. Keď mesto New York z verejných zdrojov ročne zaplatí približne 8 700 dolárov (len) na sociálnych dávkach pre trojčlennú rodinu, o koľko efektívnejšie je investovať 5 500 dolárov s cieľom vymaniť aspoň jedného člena rodiny zo systému na viac ako rok a pomôcť mu k sebestačnosti? Rozdiel v nákladoch každopádne dokladá, že súkromné agentúry môžu byť oveľa (finančne, časovo a výsledkovo) efektívnejšie ako štátne či miestne vlády a ich úrady. Údaje podľa: Cove (2000), str. 6 a Rothman - Scott (2003), str. 8. - 10.

⁹² Podľa: Ibid, str. 9 - 16.

Ad 4. Individual Responsibility Contract

Efektívnym doplnkovým nástrojom k ostatným pracovne orientovaným programom je *Individual Responsibility Contract* (IRC - zmluva o osobnej zodpovednosti). Náplňou zmluvy je jasne definovať, aké sú práva a povinnosti poberateľa podpory a agentúry, ktorá sa mu snaží pomôcť. Predovšetkým sa stanovuje dohoda o forme komunikácie so sociálnym pracovníkom, ktorý je ako tuteur poverený riešením problému. Sociálny pracovník po osobnom pohovore s postihnutým navrhne možnosti riešenia neschopnosti dosiahnuť sebestačnosť z krátkodobého a dlhodobého hľadiska. Po dohode dostane poberateľ časový plán a konzultanta, s ktorým sa pravidelne stretáva. Zmluva stanovuje aj sankcie za prípadné nedodržanie záväzkov. V podobnom duchu sa uzatvára *Family Contract* (rodinná zmluva). Jej cieľom je zabezpečiť zodpovedné fungovanie rodiny v čase, keď je odkázaná na sociálnu podporu. Ak má klient rodinu, je pridelený zodpovedajúcej inštitúcii (väčšinou ide o dobrovoľné organizácie), zabezpečujúcej poradenstvo a ďalšiu špecializovanú pomoc a terapiu (napríklad v prípade domáceho násillia). Odkázaný sa spolu s konzultantom snaží nájsť spôsoby, ako zabezpečiť rodinný rozpočet. Klient sa tiež zaviazuje plniť povinnosti voči rodine, ako napríklad dodržiavanie riadnej školskej dochádzky svojich detí alebo platenie výživného.

3.2.4 Príklady využitia nepeňažných foriem podpory – skúsenosti z USA a Nemecka

Popri príkladoch reformných zámerov na zníženie úlohy vlády v spoločnosti a programoch vedúcich k sebestačnosti uvádzame aj príklad náhrady peňažných dávok nepeňažnými: konkrétne prostredníctvom poukážok.

Uvádzame dva príklady:

1. Systém poukážok v Michigan Works (USA)
2. Systém poukážok v Aachene (Nemecko)

Ad 1 Systém poukážok v Michigan Works

V rámci federálnej sociálnej reformy viacero štátnych sociálnych programov zamenilo hotovostné vyplácanie sociálnych dávok za systém poukážok. Filozofiou systému je poskytnúť obmedzenú dotáciu formou, ktorá bude málo náročná na administratívu, zvýši kvalitu služieb, prinesie konkurenciu poskytovateľov a v konečnom dôsledku slobodu voľby príjemcu dávky alebo služby. Pri rozhodovaní o zavedení systému poukážok najviac záleží na dopyte po službe a schopnosti súkromného sektora takúto službu poskytnúť. Do úvahy tiež prichádza rôznorodosť služieb. Starostlivosť o deti môžu zabezpečiť jednotlivci, ale aj opatrovateľská agentúra. Podmienkou je, aby poskytovatelia služieb prijímajúcich poukážky spĺňali podmienky kvality schválené a kontrolované akreditačným orgánom v závislosti od povahy služby. Je prirodzené, že špecializovaní poskytovatelia, akými sú centrá na liečenie závislostí, musia spĺňať náročnejšie kritéria, napríklad opatrovateľka detí.

Systém poukážok sa prakticky uplatnil napríklad v programe *Michigan Works* v štáte Michigan, kde má každý oprávnený príjemca pomoci z verejných zdrojov zriadený individuálny účet na nákup služieb zamestnanosti, vzdelávania a iných podporných služieb. Výška verejných prostriedkov na účte sa odvíja od finančných zdrojov vyčlenených na služby zamestnanosti, rekvalifikáciu a podporu pre rodiny v núdzi, ktoré je klient oprávnený v danej fáze aktivácie čerpať. Každý klient dostáva poukážky kryté stavom prostriedkov na účte, za ktoré si môže nakúpiť služby povolené pravidlami účtu. Alternatívou poukážok budú čipové karty, ktoré klientovi programu umožnia overiť si nakúpené služby a čerpanie prostriedkov na účte. Klienti sú zo strany úradov *Michigan Works* podrobne informovaní o všetkých poskytovateľoch služieb, ktorých počet na trhu zavedením poukážok výrazne narástol a vytvoril konkurencieschopné prostredie.⁹³

⁹³ Pozri Haberkern (2003).

Ad 2. Systém poukázok v Aachene (Nemecko)

Poukázkový systém v Aachene využíva externého dodávateľa. Zámerom ich použitia v sociálnych systémoch je:

- zvýšiť účelnosť použitia verejných zdrojov;
- znížiť administratívnu náročnosť správy dávok a
- minimalizovať zneužívanie dávok.

V jeho rámci sa zavádzajú poukážkové systémy so striktným účelovým nastavením podľa individuálnych potrieb klienta, osobitne problémových, menej prispôsobivých a pasívnejších poberateľov. Takýmto je i napríklad od 1.1.2005 systém poukázok v okrese Aachen v Nemecku.⁹⁴

Poukážky v Aachene sú formou sociálnej dávky v nepeňažnej (vecnej) podobe dlhodobejšie nezamestnaným v ekonomicky aktívnom veku pre tých, ktorí sú závislí na alkohole alebo drogách (1), ktorí nevedia hospodáriť so zverenými finančnými prostriedkami (2), či tých, s ktorými sú skúsenosti, že peňažné dávky používajú na iné účely, a teda ich zneužívajú. Sú určené aj v takých prípadoch, keď je zrejma finančná a/alebo organizačná náročnosť poskytovania služby pre inštitúciu (inštitúcie) verejnej správy a keď sa ponecháva sloboda voľby klienta medzi súkromnými poskytovateľmi služieb.

Poukážky v sociálnom systéme Aachenu sú poskytované aj ako sankcie, ktoré nahrádzajú peňažné dávky tým, ktorí sa nechcú aktivizovať a nechcú spolupracovať. Okres Aachen využíva na túto službu externého dodávateľa. Takýto systém poukázok je hospodárnejší a účinnejší.

⁹⁴ Príkladov využívania poukázok je vo svete stále viac, napríklad Carer Break Voucher vo Veľkej Británii, určené na financovanie odľahčovacej služby (respite care) opatrovateľom ťažko zdravotne postihnutých alebo starších rodinných príslušníkov v čase, keď sa dočasne o nestarajú o svojich príbuzných (z dôvodu dovolenky a pod.).

4. Návrh sociálnej reformy na Slovensku

Skúsenosti z reformných krokov v zahraničí sú pre Slovensko podnetné. Niektoré z nich možno v určitej podobe a vzájomnej kombinácii navrhnuť ako súčasť dôslednej reformy na Slovensku. Poučení z ich nedostatkov a chýb, ako aj na základe skúseností z omylov pri vlastných pokusoch o zmeny v rámci dôsledkov ťaživejšej (komunistickej) minulosti navrhujeme pre Slovensko komplexnejšiu a zásadnejšiu sociálnu reformu.

4.1 Rámcová predstava o cieľovo žiaducom stave

Cieľom predloženej reformy je navrhnuť dôsledné riešenia systémových deformácií v sociálnej sfére na Slovensku (spôsobujúce najmä „kultúru závislosti“) a riešenia problémov jednotlivcov a rodín s chudobou a dlhodobou nezamestnanosťou na Slovensku. Umožní to priblížiť sa postupne čo možno najviac v dlhodobom horizonte k cieľovo žiadúcemu stavu. Základnými stavebnými kameňmi tohto stavu sú:

- minimálna vláda (vymedzená v časti 1.1) a základná miera povinnej solidarity, ako doplňujúci pilier k súkromným aktivitám a dobrovoľnej solidarite a
- princípy v sociálnej sfére (definované v časti 1.2).

Za cieľovo želateľný stav považujeme podmienky, v ktorých:

1. jednotlivci budú (až na objektívne preukázateľné výnimky) sami zodpovedať za svoje a rodinné ne/finančné zabezpečenie;
2. bude existovať neobmedzovaná konkurencia súkromných poskytovateľov sociálnych služieb;
3. budú dominantné dobrovoľné vzťahy a súkromné financovanie na dobrovoľnom princípe, vrátane komerčného poistenia;
4. verejný pilier bude ako doplňujúci garantovať iba existenčné minimum ako základný životný štandard (podľa objektívne preukázateľnej a preukázanej potrebnosti) a financovaný bude iba z daní.

Najsystémovejším riešením je preto podľa nás dvojpilierový systém financovania sociálnej sféry, v ktorom budú **prevládajúce súkromné a dobrovoľné schémy** a doplňujúcim k nim bude **verejný pilier**, povinne financovaný z daní a **adresne garantujúci existenčné minimum**.⁹⁵

Práve vymedzenie existenčného minima je kľúčom pre smerovanie sociálnej reformy, definovanie miesta sociálnej politiky a jej konkrétne opatrenia. Tak ako sme uviedli v časti 1.2 *Princípy v sociálnej sfére*, garantovanie nevyhnutných podmienok na prežitie, ako jedno teplé jedlo denne, primerané ošatenie a prístrešie je štandardne akceptovaným vymedzením takého existenčného minima.⁹⁶ Za skutočne chudobných možno preto považovať v podmienkach Slovenska najmä bezdomovcov a obyvateľov rómskych osád.

Navrhnutá reforma je v duchu princípu „cielene adresnej solidarity“ zameraná na takto chudobných, avšak adresne, teda na tých, ktorí si objektívne nemôžu a nedokážu sami pomôcť.

Za priame ciele sociálnej politiky (nielen) v podmienkach Slovenska považujeme:

1. výrazné zníženie miery chudoby jednotlivcov a rodín v spoločnosti;
2. zabezpečovanie sociálnej ochrany pred chudobou tým, ktorí sa objektívne nedokážu sami o seba a svoju rodinu postarať.

⁹⁵ K návrhom na dvojpilierový systém financovania sociálnej sféry na Slovensku pozri napríklad Gonda (2001b) alebo na príklade dôchodkového systému Gonda-Thomay (2003).

⁹⁶ Napríklad Rector (2004).

Základným medzicieleom na ich naplnenie je úplné (nielen dočasné) odbúranie dlhodobej nezamestnanosti u tých, ktorí o to prejavia záujem. Príkladom výrazného zníženia celkovej dlhodobej nezamestnanosti v praxi sú výsledky reformy vo Wisconsine (viac v časti 3.2.2).

Ľuďom, ktorí však nie sú objektívne znevýhodnení (nie sú napríklad ťažko zdravotne postihnutí), ale dostali sa do chudoby a napríklad práve do dlhodobej nezamestnanosti zo subjektívnych dôvodov, by mala byť ponúknutá iba dočasná a podmienená podpora na vymanenie sa z hmotnej núdze do stavu sebestačnosti. Podmienkou je ochota jednotlivca vyvinúť aktivitu (najlepšie pracovnú) ako formu protihodnoty za vládnu podporu. Ďalšou podmienkou je smerovanie akejkoľvek podpory k jeho dlhodobému zamestnaniu sa v súkromnej sfére.

Ani ľuďom v núdzi tak nemá byť „podávaná pomocná ruka“ bez vyžadovania protihodnoty v podobe vlastnej aktivity. Nemajú im byť ani ponúkané verejné pracovné miesta ako „cieľová stanica“, teda bez prepojenia na následné zamestnanie sa v súkromnom sektore. Nepriamym cieľom sociálnej politiky je sebestačnosť jednotlivca a (v prípade relevantnosti) i sebestačnosť jeho rodiny.

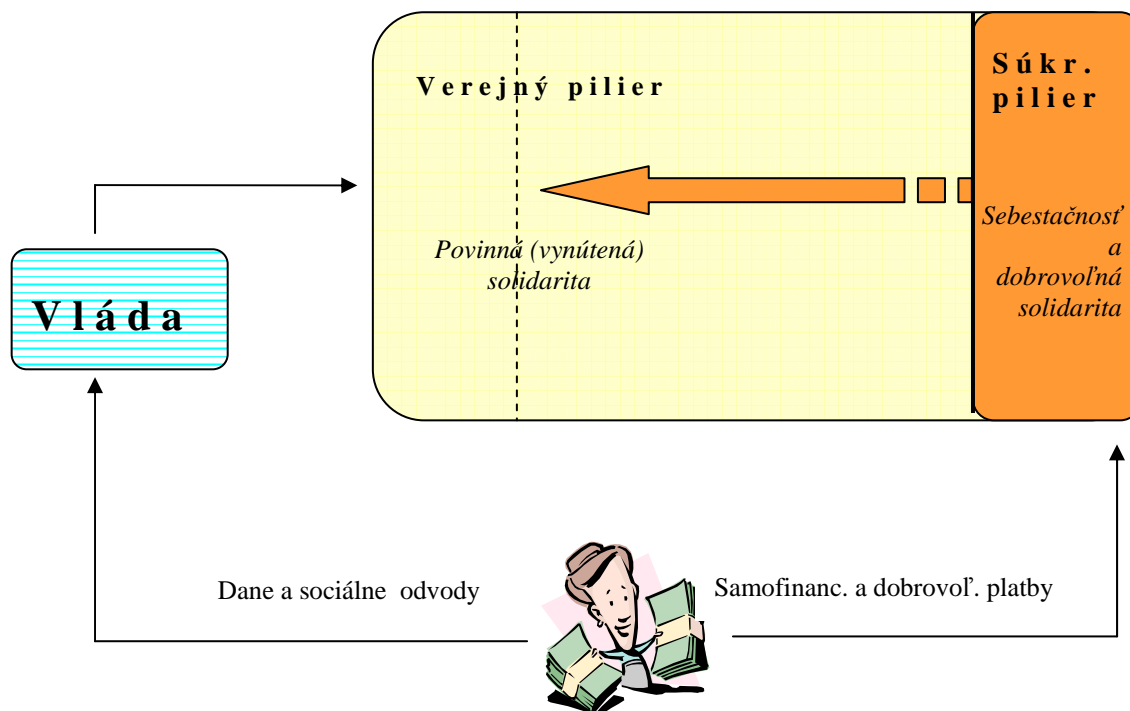
Takémuto prístupu a chápaniu zodpovednosti je však Slovensko a iné krajiny viac, či menej ešte značne vzdialené. Priblížiť sa k cieľovému stavu nie je možné v krátkom čase – revolučne v priebehu jedného volebného obdobia, no dokonca ani v priebehu jednej generácie. Vyžaduje si to totiž v súčasnosti prenesenie (nielen na Slovensku) rozsiahlej nepriamej „zodpovednosti“ verejnej správy na priamu zodpovednosť občana za vlastný život, vrátane za vlastné finančné zabezpečenie.

Predpokladom toho je návrat k overeným myšlienkam minimálnej vlády pred obdobím vládnutia nemeckého kancelára Otta von Bismarcka. A to predstavuje návrat k tradičným princípom osobnej slobody, neobmedzovanej konkurencie, fungovania trhu a vlastníckych práv.

Smerovanie reformy k dosiahnutiu cieľového stavu preto znamená presun od dnes absolútne dominantného verejného piliera s povinnou sociálnou solidaritou v jednotlivých súčastiach sociálnej sféry na dominantný súkromný pilier s osobnou sebestačnosťou a dobrovoľnou solidaritou (*Schéma 2*). Tomu by mal adekvátne zodpovedať i presun financovania z „verejných“ zdrojov (daní a sociálnych odvodov) na priame financovanie zo súkromných zdrojov (konkrétnejšie v časti 4.2.1 *Opatrenia..*). Na adresné financovanie „iba“ existenčného štandardu na rozdiel od dnešného financovania mnohých a vo viacerých prípadoch aj štedrých sociálnych dávok nakoniec nebudú potrebné sociálne odvody. Tie boli do praxe zavedené práve nemeckým kancelárom Bismarckom koncom 19. storočia a od toho času výrazne zaťažujú vrecká ich platiteľov a zvyšujú náklady práce. Tým znižujú ochotu zamestnávať (sa) a udržuujú relatívne vysokú mieru nezamestnanosti.

Schéma 2

Žiadúci presun váhy z verejného a povinného na súkromný a dobrovoľný pilier



Zdroj: Autori.

Takéto presmerovávanie vnímania, postojov a peňazí z verejných a povinných na „súkromné a dobrovoľné“ znamená zníženie a znižovanie garantovaných nárokov jednotlivcov voči vláde. Široko a hlboko zakorenené pozitívne sociálne práva sú v podmienkach Slovenska legislatívne podchytené. Niektoré z týchto sociálnych „práv“ jednotlivcov (nárokovateľných u vlády, resp. iných subjektov) sú pritom v súčasnosti brané ako samozrejmosť. Príkladom sú „práva“ na „bezplatné“ vysokoškolské vzdelanie, na „bezplatnú“ zdravotnú starostlivosť,⁹⁷ ako aj na prídavky na deti, či napríklad práva na ochranu zamestnancov pred prepustením.

Jadro našej sociálnej reformy predstavuje zmena filozofie, nazerania a praktického uplatňovania prístupu k solidarite. Návrh sociálnej reformy je postavený na nasledujúcich zásadách dlhodobého smerovania, spočívajúcich v presune váhy:

- z verejného sociálneho zabezpečenia na súkromné;
- z povinného princípu na dobrovoľný;
- od spoliehania sa (i čiastočného) na vládu na spoliehanie sa na seba a iba v prípade nevyhnutnosti na spoliehanie sa na dobrovoľnú pomoc druhých;
- zo základnej vládnej podpory z centrálnej úrovne verejnej správy na komunálnu;
- z podpory z relatívne plošného vyplácania sociálnych dávok v hotovosti na adresný a bezhotovostný;
- presun váhy z dlhodobejšej a univerzálnej podpory jednotlivcov a rodín na krátkodobú (nie jednorazovú) podporu objektívne znevýhodnených jednotlivcov a rodín.

⁹⁷ Pochopiteľne, že ekonómovia vedia, že „nič nie je zadarmo“ („there are not such thing as a free lunch“). Presadzovanie „bezplatnosti“, nielen v sociálnej sfére, je však medzi ľuďmi (a voličmi) populárne. Dôvodom je skutočnosť, že sa ním vyvoláva ilúzia, že za danú službu, či inú formu podpory nie je potrebné platiť. Dôvodom je skutočnosť, že príjemca služby za ňu neplatí priamo v čase jej využívania. Finančná záťaž sa však prenáša (aj) na ostatných v spoločnosti, ktorí musia za relevantnú službu zaplatiť z (vyšších) daní a/alebo sociálnych odvodov.

Po zodpovedaní (si) otázok, „aká je predstava o cieľovo želanom stave“ a „aké sú zásady dlhodobého smerovania k nej“ vyvstáva otázka vo vzťahu k riešeniu problémov v sociálnom systéme, „ako sa dostať k cieľovo želanému stavu“. S týmto zámerom predkladáme súbor vzájomne previazaných a na seba nadväzujúcich opatrení.

4.2 Opatrenia sociálnej reformy na Slovensku

Pre (vy)riešenie dlhodobých problémov v sociálnej sfére na Slovensku (charakterizovaných v časti 2.2) považujeme za najsystemovejšie a dlhodobo najúčinnnejšie také opatrenia, ktoré zabezpečia **ústup vlády zo sociálnej oblasti**, a to až **po hranicu adresne garantovaného existenčného minima**.

Tieto opatrenia by však mali byť súčasne dopĺňané krokmi, ktorými sa vytvoria podmienky na nahradenie výrazne znížených a zrušených verejných dávok, napríklad vytvorením motivačných podmienok (napríklad formou daňových úľav) pre dobrovoľné platby a darcovstvo subjektov v sociálnej sfére a pre neobmedzovanú konkurenciu súkromných poskytovateľov sociálnych služieb.

Súčasťou zmien v sociálnych výdavkoch nie sú iba návrhy na ich adresné redukcie, ale tiež diferencovanie foriem vládnej podpory v núdzi. Príkladom je ne/ochota jednotlivca spolupracovať. Znamená to tiež, že nezamestnaní, ktorí nebudú ochotní vyvinúť nijakú aktivitu a nie sú objektívne znevýhodnení, nebudú mať nárok na peňažnú dávku, iba na naturálne zabezpečenie existenčného minima.

Nespochybniteľné smerovanie k cieľovo žiadúcemu stavu si preto podľa nás vyžaduje:

1. **podstatne (z)redukovať úlohu vlády v sociálnej sfére a mieru vynucovanej sociálnej solidarity** tak, aby z verejných zdrojov (v cieľovom horizonte nakoniec iba z daní) bolo adresne garantované existenčné minimum (súčasťou opatrení v časti 4.2.1);
2. **tlak** na to, aby sa neoplatilo ostávať v sociálnom systéme, ale **aby sa oplatilo byť sebestačný** a na presmerovanie činnosti (poskytovania služieb) z verejnej správy na súkromné inštitúcie (súčasťou opatrení v časti 4.2.2);
3. **synergicky pôsobiace návrhy** s opatreniami reformy (pod bodmi 1 a 2) **v súvisiacich oblastiach**: vo vzdelávaní a vytváraní konkurenčných podmienok pre podnikanie, prácu a zamestnávanie a iné súkromné iniciatívy (rámcovo v časti 4.2.3).

4.2.1 Opatrenia na zníženie úlohy vlády v sociálnej sfére

Realizáciu cielených opatrení na ústup vlády zo sociálnej sféry až po hranicu existenčného minima odporúčame uskutočniť v dvoch fázach. Jedným je obmedzenie nárokov na rozsah sociálnej a zdravotnej starostlivosti, hradený z „verejných“ zdrojov. Druhým je odbúranie nesystémových dávok a sociálnych odvodov.

Takáto transformácia systému financovania sociálnej sféry si vyžaduje aj súčasnú a koordinovanú realizáciu „dvoch strán jednej mince“ – razantných opatrení vo verejných výdavkoch a zároveň aj v sociálnych odvodoch a daniach (sumarizované v *Tabuľke 5*), doplnených aj mimorozpočtovými opatreniami (napríklad návrhom na zrušenie minimálnej mzdy). Navrhované opatrenia vo verejných príjmoch a výdavkoch (a tiež miera ich zásadnosti) sú vzájomne podmienené. Sprievodným dôsledkom popri znížení miery vládou vynucovanej solidarity je nezvýšenie, respektíve zníženie deficitu verejných financií. Predstavuje to v podmienkach Slovenska fiskálne zodpovedný a udržateľný prístup k riešeniu dlhodobo pretrvávajúcich problémov v sociálnej sfére.

Aj preto navrhujeme tri fázy na seba nadväzujúcich krokov.⁹⁸ Súčasťou prvej fázy budú kroky, ktoré sú potrebné na odstránenie najväčších deformácií a iných porúch, brániacich reforme. V druhej fáze

⁹⁸ Súborné opatrenia sa osobitne navrhujú pre jednotlivé fázy iba rámci opatrení zameraných na zníženie úlohy vlády v sociálnej sfére, kde to má najmä vzhľadom na (časovú a finančnú) náročnosť riešení problémov napríklad

navrhujeme prehĺbenie opatrení z prvej fázy a v tretej fáze sa bude môcť pristúpiť k doťahovaniu opatrení, s čo najväčším priblížením sa k cieľovému stavu.

1. fáza zníženia úlohy vlády v sociálnej sfére

Výraznejšie zmeny vo výdavkoch, ako aj sociálnych odvodoch a čiastočne aj v daniach je treba realizovať hneď na začiatku takejto, pre občanov citlivej a dlhodobo kontinuálnej, zmeny (do dvoch rokov od naštartovania reformy). Sú nielen podstatným nástrojom na „otvorenie dverí“ pre (ekonomickú) slobodu, ale tiež nevyhnutným predpokladom finančnej udržateľnosti reformy v nasledujúcom období.

Keďže najväčšou bariérou riešenia problému nezamestnanosti, predovšetkým dlhodobej nezamestnanosti, na Slovensku je priveľké odvodové zaťaženie nákladov práce zamestnávateľov (viac v časti 2.2.2), tak prezentácia návrhov opodstatnene začína práve opatreniami v sociálnych odvodoch a nimi financovaných výdavkoch (*Tabuľka 5*).

Prvým krokom na ceste k riešeniu problému vysokých sociálnych odvodov a s nimi súvisiacich výdavkov v duchu by mal byť metodický presun úhrad odvodov plne na zamestnancov, vrátane časti, ktorú za nich platia v čase spracovania publikácie zamestnávateľa.⁹⁹ O túto sumu by mali zamestnávateľa zvýšiť hrubé mzdy. Hrubé mzdy sa preto budú rovnať nákladom práce. Celkový odvod sa v prvom kroku nezmení, jeho sadzba a platca však áno. Namiesto dnešných 35,2% z hrubej mzdy odvádzaných za zamestnanca zamestnávateľom a 13,4% priamo zamestnancom bude po navrhovanej zmene platiť celý odvod zamestnanec, a to na úrovni takmer 36% z hrubej mzdy (rovnajúcej sa dnešným nákladom práce). Tým sa zrealizuje odvodové zaťaženie, ktoré mu značne znižuje jeho čistú mzdu. Vytvorí sa tým priestor na znižovanie odvodov a ich presúvanie do dobrovoľných systémov.

Predpokladá sa, že potom bude jednoduchšie presadzovať znižovanie a rušenie nesystémových odvodov a výdavkov z nich financovaných. Preto ako ďalšie kroky ešte počas prvej fázy navrhujeme zastaviť vyplácanie dávok garančného poistenia a zrušenie nesystémového odvodu na garančné poistenie. Ním sa všetci jeho platitelia skladajú na financovanie záväzkov niektorých nezodpovedných zamestnávateľov. Podobným morálnym hazardom a adeptom na okamžité zrušenie je rezervný fond, konkrétne jeho časť určená na garancie štátu v prípade sprenevery úspor sporiteľov v dôchodkovej správcovskej spoločnosti. Zrušiť by sa však mal celý, keďže jeho ostatná časť – určená na krytie deficitov v dôchodkovom systéme v 1. pilieri - by mala byť opodstatnene zabezpečovaná z iných zdrojov (predaja vládneho majetku a z úspor v rozpočtoch verejných financií).

v dôchodkovom a zdravotnom systéme najväčšie opodstatnenie. V ostatných častiach (4.2.2 a 4.2.3) sa opatrenia môžu zväčša realizovať a podmienky zmeniť už v 1. fáze.

⁹⁹ K metodickému presunu úhrad odvodov plne na zamestnancov v podmienkach Slovenska pozri napríklad Gonda (2001b), Gonda-Thomay (2003), Sulík (2005) a tiež napríklad v MF SR, júl 2005.

Tabuľka 5 Opatrenia počas 1. fázy zníženia úlohy vlády SR v sociálnej sfére ^a

1. fáza (do 2 rokov od naštartovania reformy)	
Verejné výdavky ^b	Verejné príjmy ^b
Sociálne výdavky financované z odvodov	Sociálne odvody
Presun odvodov na zamestnancov (hrubá mzda = náklady práce)	
Neuhrádzanie dávok garančného poistenia za záväzky zamestnávateľov voči ich zamestnancom	Zrušenie odvodu do garančného fondu
	Zrušenie odvodu do rezervného fondu a prenesenie časti nárokov na financovanie z neho do ŠR
Nevyplácanie peňažných podpôr v nezamestnanosti nezamestnaným	Zdobrovoľnenie odvodu na poistenie v nezamestnanosti a presun jeho zabezpeč. na súkr. poisťovne
Nevyplácanie dávok na nemocenské, na OČR a vyrovnávací príspevok	Zdobrovoľnenie odvodu na nemocenské poistenie a presun jeho zabezpeč. na súkromné poisťovne
Nevyplácanie dávok úrazového poistenia	Zdobrovoľnenie odvodu na úrazové poistenie a presun jeho zabezpeč. súkr. poisťovne
Nefinancovanie nákladov na súvisiace služby (ubytovanie, strava a preprava) a zníženie rozsahu zdrav. starostlivosti (napr. u lekárskej služby prvej pomoci a nepriorit. diagnóz).	Zníženie sadzby odvodu na verejné zdravotné poistenie o 3 percentné body.
Zníženie rozsahu vyplácaných dávok invalidného poistenia	Zníženie sadzby odvodu na invalid. poistenie o 2 perc. body
Určité zníženie miery náhrady v 1. pilieri dôchodk. systému ^c	
Zníženie výdavkov na správu SP a zdrav. poisťovní (min. adekvátne zníženiu ich kompetencií a odvodov).	Zdobrovoľnenie 2. piliera dôchodkového systému
Sociálne výdavky financ. z daní	Dane
Vyplácanie čiastoč. presunutých výdavkov z odvod. systému (rezerv. fondu)	
Zrušenie prídavkov na deti a materskej dávky	Zníženie sadzby dane z príjmov fyzických osôb na 15 %
Zvýšenie rodičov. príspevku a doby jeho poskytovania nepracujúcim rodičom (na deti v predškol. veku)	
Zrušenie ostatných nesystémových (osobitne jednorázových) dávok sociálnej podpory – pozri časť 2.2.2	
Nahradenie peňaž. dávok na riešenie nezam. a hmotn. núdze dvoma hotovostnými dávkami a presun váhy na bezhotovostné formy podpory (viac v časti 4.2.2)	
Iné výdavky (mimo sociál. sféru)	
Zníženie bežných a kapitálových transferov podnikateľským subjektom a nedorovnávanie priamych platieb pôdohospodárom zo štátneho rozpočtu	Zníženie sadzby dane z príjmov právnických osôb na 15 %
Zrušenie poskytovania štátnej prémie stavebného sporenia	Zavedenie 100%-tného odpisu hmotného investičného majetku v dobe jeho nadobudnutia
Zníženie spotreby inštitúcií verej. správy (znížením počtu vlád. zamestnancov, výdavkov na nákup tovarov a služieb a zrušením viacerých vlád. inštitúcií, vr. niektorých ministerstiev: napr. MVR SR, MŽP SR, MH SR, MK SR..).	

Legenda: OČR – ošetrovanie člena rodiny, ŽM – životné minimum, APTP – aktívna politika trhu práce, SP – Sociálna poisťovňa, ZP – zdravotné poisťovne, ŠR – štátny rozpočet, MVR SR – Ministerstvo výstavby a regionál. rozvoja SR, MŽP – Ministerstvo život. prostredia SR, MH SR – Ministerstvo hospodárstva SR, MK SR – Ministerstvo kultúry SR.

Poznámky:

a - súčasťou navrhovaných opatrení v tabuľke 5 nie sú zámerne všetky opatrenia, ktoré by mali byť súčasťou komplexnej reformy verejných financií (napríklad v daňovej oblasti), či sociálnej sféry (napríklad riešenia problémov sociálnej núdze).

b - „verejné výdavky/príjmy“ sa používa ako ekvivalent pojmu „výdavky/príjmy verejnej správy“.

c - miera náhrady (Replacement Rate) predstavuje pomer výšky dôchodku ku mzde (v %).

Zdroj: Autori

Odvody na nemocenské, úrazové poistenie a poistenie v nezamestnanosti by mohli a mali byť v duchu prenášania zodpovednosti na jednotlivca zmenené z povinných na dobrovoľné, využívajúc možnosti pre produkty poistenia na komerčnej báze.

Už v prvej fáze sa predpokladá významnejšie znižovanie rozsahu nárokov na verejné financie, konkrétne napríklad na garantovanú zdravotnú starostlivosť (v tzv. základnom balíku). Opodstatnené je, aby jednotlivci pri užívaní služieb priamo financovali služby, ktoré nemajú zdravotnícky charakter (súvisiace služby)¹⁰⁰ a spolufinancovali napríklad neprioritné diagnózy a náklady na lekársku službu prvej pomoci.

Spomedzi odvodových systémov je najväčším (najmä finančným) problémom dôchodkový systém, osobitne systém starobného dôchodkového zabezpečenia. Výrazne zvýšiť osobnú zodpovednosť a naopak znížiť v súčasnosti vysoko nastavený rozsah nárokov v starobnom dôchodkovom systéme bude vzhľadom na starnutie populácie¹⁰¹ a hlboké deformácie z minulosti na Slovensku náročné. Vyžadovať si preto bude dlhšie časové obdobie. Preto je rozložené do všetkých troch fáz reformy.

Systém verejného starobného dôchodkového zabezpečenia však môže byť za určitých podmienok dlhodobo finančne udržateľný. Predpokladom je napríklad, že už v prvej fáze sa podarí znížiť garantovaný rozsah (mieru náhrady), financovaný z verejných zdrojov do 1. piliera. V prvej fáze sa neuvažuje so znížením sadzby na verejné dôchodkové zabezpečenie. Druhý pilier sa ako súkromné kapitalizačné sporenie sa môže stať dobrovoľný pre „nových“, teda pre tých občanov, pre ktorých sa zaviedol 2. pilier pri naštartovaní dôchodkovej reformy ako povinný.

Princíp dobrovoľnosti je plne v súlade s podstatou povahy starobného sporenia – formy „investovania“ do vlastnej predvídateľnej budúcnosti. Zodpovedá tomu, aby bolo starobné sporenie osobnou zodpovednosťou ľudí, v plnej miere v súčasnosti mladších, osobitných tých, čo postupne iba prvýkrát vstupujú na trh práce. Platí tiež, že osobná zodpovednosť nemá byť vynucovaná (viac napríklad v Gonda-Thomay, 2003)¹⁰². Dnešné nároky súčasných dôchodcov a ľudí v pred dôchodkovom veku by však mali byť zachované.

Uvedenými opatreniami je možné už počas 1. fázy (prvých dvoch rokov) reformy znížiť sadzby sociálnych odvodov o polovicu (o približne 24 percentných bodov) a záťaž odvodmi na nákladoch práce o necelých 14 percentných bodov. Sadzby všetkých odvodov tak môžu po skončení 1. fázy zodpovedať 24 % hrubej mzdy, respektíve nákladov práce (pozri *Graf 7 a Graf 8*). Výrazne sa tým znížia náklady zamestnávania a zvýši sa motivácia zamestnávať (sa), osobitne u nízkokvalifikovanej a pracovnej sily. Slovensko sa tým dostane čo do výšky odvodov a úroveň Luxemburska, ktoré má spomedzi krajín OECD najvyšší HDP na 1 obyvateľa a jednu z najnižších mier nezamestnanosti (okolo 4%).

Pozitívny efekt výrazne znížených odvodov na pokles dlhodobej nezamestnanosti navrhujeme **znásobiť** už počas prvej fázy **zrušením minimálnej mzdy**. Práve minimálne mzda totiž „ochraňuje“ menej kvalifikovanú pracovnú silu pred zamestnaním. Tým sa už po prvej fáze vytvorí priestor na významnejšie riešenie hlavného problému: dlhodobej nezamestnanosti a chudoby v podmienkach Slovenska.

Je prirodzené, že výrazne zníženie odvodov a kompetencií SP a zdravotných poisťovní pri financovaní výdavkov naviazaných na odvody umožní aj tomu zodpovedajúce zníženie výdavkov SP a ZP na ich správu (*Tabuľka 5*).

¹⁰⁰ Týka sa to celkových nákladov na stravu (vrátane réžie), na ubytovanie a dopravu.

¹⁰¹ Riešeniam problémov zabezpečenia a financovania nárokov na dlhodobú starostlivosť v budúcnosti sa autori publikácie osobitne nevenujú. Sú však obsiahnuté napríklad v dokumentoch na internetovej stránke http://www.novezdravotnictvo.sk/buxus/generate_page.php?page_id=144.

¹⁰² Podrobnejšie k systémovým návrhom dôchodkovej reformy, prezentovaných pred jej spustením v praxi na Slovensku, pozri napríklad štúdie z roku 2002: analýzu M.E.S.A. 10 (Reptová 2002) a NFAH (Thomay 2002).

Okrem odvodov a s nimi súvisiacich výdavkov majú pre úspešnosť sociálnej reformy opodstatnenie aj súčasné kroky v iných verejných výdavkoch a v daniach. Spomedzi výdavkov financovaných z daní sa odporúča už v 1. fáze zrušenie nesystémových dávok. Patria k nim rodinné dávky, nespĺňajúce účel adresnej podpory rodiny, naopak, ktoré sú univerzálnou podporou jej príjmu. Týka sa to jednorázových rodinných dávok. Objemovo väčšou dávkou, ktorá by podľa nás mala byť zrušená, respektíve transformovaná do podpory chudobným rodičom, sú prídavky na deti. Určitou kompenzáciou zrušenia týchto nesystémových dávok by mohlo byť v prvej fáze prenesenie váhy na rodičovský príspevok: zvýšením jeho sadzby na 140 % životného minima (čo zodpovedá takmer úrovni minimálnej mzdy v čase spracovania publikácie) a predĺžením doby jeho poskytovania rodičom na deti vo veku do 5 rokov života.

Malo by sa tiež pristúpiť k zrušeniu ostatných nesystémových a pre daňových platiteľov zaťažujúcich výdavkov: jednorázových dávok sociálnej podpory rodín, množstva krátkodobu orientovaných nástrojov v súčasnej sociálnej politike (navyše bez „ľahu na bránku“ sebestačnosti), respektíve aj ďalších dávok v hotovosti, napríklad typu podpory príjmu ľudí, ktorí to nepotrebujú.

Obdobne nesystémovými výdavkami sú aj viaceré položky rozpočtov verejnej správy, ktoré nie sú určené na sociálne účely. Nepriamo sú však de facto „sociálnou výpomocou“ či už jednotlivcov, domácností a dokonca aj podnikateľov a podnikov. Keďže ich redukcia a cieľovo zrušenie navyše umožní realizáciu vyššie uvedených opatrení, tak sú tiež, aspoň rámcovo, súčasťou predloženej reformy.

V prvej fáze navrhujeme napríklad skončiť s dotovaním stavebných sporiteľní formou poskytovania štátnej prémie sporiteľom, ako aj s dorovnávaním priamych platieb pôdohospodárom zo štátneho rozpočtu. Odporúča sa, aby aj ostatné bežné a kapitálové transfery z peňazí daňovníkov podnikateľským subjektom (vrátane zahraničným investorom) boli už v prvej fáze reformy obmedzené v čo možno najväčšej miere. Počas týchto dvoch rokov sa predpokladá, že nebude možné, aby akákoľvek vláda dokázala presvedčiť EU a našla odvahu na zrušenie napríklad dotácií pôdohospodárom, či stimuly zahraničným investorom. Napriek tomu vytvorí aj zníženie týchto transferov spolu napríklad so zrušením prídavkov na deti dostatočne veľký „fiskálny vankúš“ nielen na razantné zníženie sociálnych odvodov, ale aj na nezvyšovanie daní, a to pri znižovaní (resp. aspoň nezvyšovaní) deficitu verejných financií.

Naopak, za predpokladu významnejšieho rezu takýchto verejných výdavkov možno pristúpiť už v prvej fáze k určitému zníženiu sadzieb niektorých daní. Príkladom je žiadúce znižovanie daní z príjmov (na 15 % a zavedenie 100 percentného odpisovania pri nadobudnutí hmotného investičného majetku (*Tabuľka 5*).

Ďalšie fázy opatrení na zníženie úlohy vlády v sociálnej sfére

Uskutočnenie obdobne razantných a vzájomne previazaných opatrení v prvej fáze vytvorí základ pre ďalšie opatrenia. V druhej fáze (počas nasledujúcich dvoch rokov po skončení 1. fázy) by sa malo plynulo pokračovať v nastavenom trende: znižovania odvodov a rozsahu nárokov, financovaných z nich. Z tohto dôvodu navrhujeme znížiť mieru náhrady v 1. pilieri dôchodkového systému a počas tejto fázy už aj mierne znížiť sadzbu odvodu na jeho financovanie (o 2 percentné body). O niečo výraznejšie by sa mohli (mali) znížiť odvody na verejné zdravotné poistenie (o 4 %) a nim prislúchajúce verejné výdavky (pozri *Tabuľku 6*).

Tabuľka 6

Vybrané opatrenia v ďalších fázach znižovania úlohy vlády SR v sociálnej sfére ^a

2. fáza (do 2 rokov od skončenia prvej fázy)	
Verejné výdavky ^b	Verejné príjmy ^b
<i>Sociálne výdavky financ. z odvodov</i>	<i>Sociálne odvody</i>
Zníženie miery náhrady (garantovaného rozsahu) z 1. piliera dôchodkového systému	Zníženie sadzby do 1. (verejného) piliera o 2 percentné body.
Významné zníženie garantovaného rozsahu zdravotnej starostlivosti	Zníženie sadzby na verejné zdravotné poistenie o 4 percentné body
Zníženie rozsahu nárokov na verejné invalidné a starobné poistenie	Presun odvodov na invalid. poistenie do ŠR
Výrazné zníženie výdavkov na SP a ZP na ich správu	
<i>Sociálne výdavky financ. z daní</i>	<i>Dane</i>
Zníženie nárokov na iné sociálne transfery	Zníženie sadzby dane z príjmov fyzických osôb na 10 %
Vyplácanie dávok invalidného zabezpečenia	Zníženie sadzby DPH na 15 %
Nevyplácanie iných peňažných dávok a ich čiastočné nahradenie nepeňažnými formami (kupóny, služby...)	
<i>Iné výdavky (mimo sociál. sféry)</i>	<i>Zníženie sadzieb spotrebných daní na min. stanovené v EÚ</i>
Ďalšie (výrazné) zníženie transferov podnikateľským subjektom	Zníženie sadzby dane z príjmov právnických osôb na 10 %
Zníženie spotreby inštitúcií verejnej správy	
3. fáza (dlhodobý horizont) ^c	
Verejné výdavky ^b	Verejné príjmy ^b
Vyplácanie dávok zdrav. starostlivosti na základnej úrovni zo ŠR (priamo alebo prostredníctvom ZP)	Presun verejného zdravotného poistenia do ŠR
Nevyplácanie dávok z prostriedkov financ. predtým sociálnymi odvodmi, ich čiastočné presun do výdavkov ŠR	Presun starobného dôchodkového poistenia do daní (= ukončenie existencie sociálnych odvodov)
Zrušenie SP a výrazné redukovanie ZP	
Zrušenie transferov podnikateľským subjektom (po dohode v EÚ alebo po dohode s EÚ)	Zníženie daní a cez zavedenie spoločnej dane zo všetkých príjmov a spoločnej spotrebnej dane (z DPH a SD) doviest' dane do jednej všeobecnej a nízkej dane („dane z hlavy“)
Zrušenie aj iných výdavkov, ktoré nepatria priamo medzi úlohy minimálnej vlády	
Zrušenie rodičovského príspevku	
Ďalšie zníženie spotreby inštitúcií verejnej správy.	

Legenda: DPH – daň z pridanej hodnoty, ŠR – štátny rozpočet, SD – spotrebné dane, SP – Sociálna poisťovňa, ZP – zdravotné poisťovne, EÚ – Európska únia

Poznámky:

a - súčasťou navrhovaných opatrení v tabuľke 5 nie sú všetky opatrenia, ktoré by mali byť súčasťou komplexnej reformy verejných financií (napríklad v daňovej oblasti), či sociálnej sféry (napríklad riešenia problémov sociálnej núdze).

b - „verejné výdavky/príjmy“ sa používa ako ekvivalent pojmu „výdavky/príjmy verejnej správy“

c – uvádza sa iba orientačne (rámcovo). Nezohľadňuje podmienky v EÚ, napríklad zrušenie DPH a SD je z pohľadu dnešných podmienok v EÚ neprierodné .

Zdroj: Autori

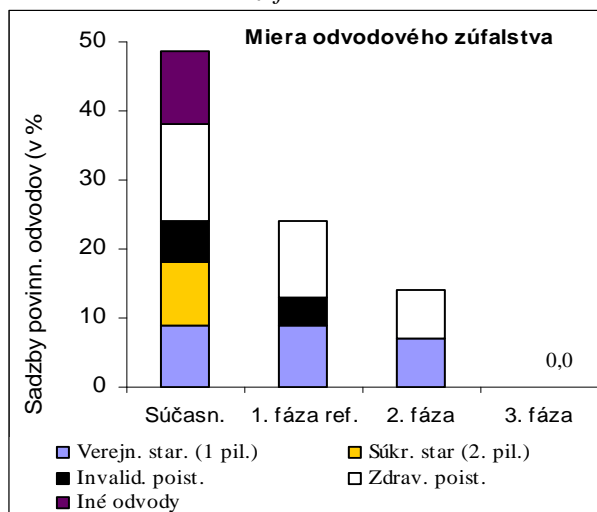
Počas druhej fázy sa odporúča presun invalidného poistenia do daní, zníženie sadzieb daní (daní z príjmov na 10 %, DPH na 15 % a spotrebných daní na minimálne určené sadzby EÚ. Na druhej

strane bude potrebné výrazne znižovať verejné výdavky, tak sociálneho charakteru, ako aj iné, napríklad dotácie podnikom (Tabuľka 6).

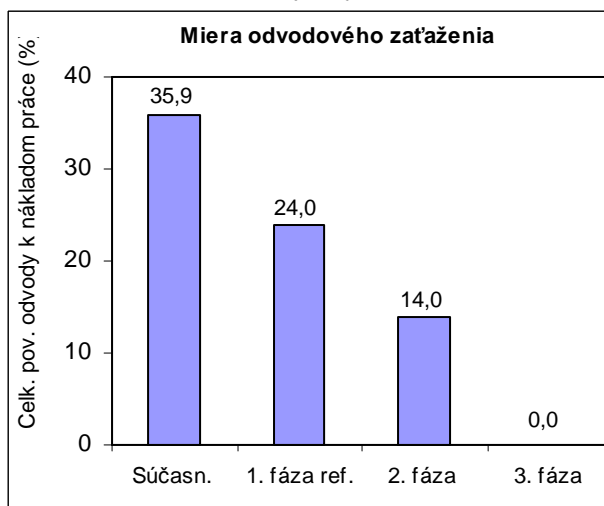
Po skončení druhej fázy sa predpokladá, že bude možné uskutočniť aj ostatné kľúčové opatrenia, ktorými sa podmienky na Slovensku čo najviac priblížia k cieľovému stavu. Pre tento účel rámcovo naznačujeme smerovanie opatrení v odvodoch, daniach a verejných výdavkoch. Až v tomto dlhodobjšom horizonte sa predpokladá dotiahnutie reformy odvodov do konca, teda ukončenia ich existencie. Na to bude potrebný presun aj ostatných zložiek odvodového systému do daní: odvodov na verejné zdravotné poistenie a odvodov do 1. piliera dôchodkového systému.

Keďže verejné zdravotné poistenie má povahu dane,¹⁰³ navrhuje sa presunúť z výdavkov zdravotných poisťovní do štátneho rozpočtu. Obdobne (i keď neskôr a pri vyšších nákladoch) bude možné presunúť odvody na starobné poistenie v 1. pilieri do daní. Tým by mohlo dôjsť k zrušeniu sociálnych odvodov a následnému výraznému zníženiu finančného zaťaženia práce na Slovensku. Celkový efekt znižovania sadziieb odvodov (miera odvodového zúfalstva) a poklesu zaťaženia odvodmi k nákladom práce počas fáz reformy dokumentujú grafy 8 a 9. Navrhujeme, aby sa už počas 2. fázy (do 4-5 rokov od začiatku reformy) znížili povinné odvody na 14 %. Takú úroveň odvodov má dnes jedna z ekonomicky najúspešnejších krajín v ostatných desaťročiach s nízkou mierou nezamestnanosti – Írsko (Graf 3). V poslednej fáze by bolo žiadúce odbúrať povinné odvody úplne (pozri Graf 7 a 8).

Graf 7
Miera odvodového zúfalstva na Slovensku



Graf 8
Miera odvodového zaťaženia na Slovensku



Poznámka: Miera odvodového zúfalstva je metodicky odvodená z Indexu daňového zúfalstva, ktorý pravidelne zverejňuje Forbes Magazine (Chren, 2005).

Zdroj: Autori.

Podstatnou otázkou, ktorú budú musieť (nielen) počas 3. fázy reformy jednotlivé vlády riešiť – vďaka starnutiu populácie a napriek žiaducemu znižovaniu výdavkov v tomto pilieri - sú zdroje deficitného verejného dôchodkového systému. Objem potrebných zdrojov bude závisieť aj od schopnosti a odvahy vlád redukovať mieru náhrady v 1. pilieri dôchodkového systému, ako aj iných (vyššie naznačených) zníženiach verejných výdavkov. Predpokladá sa, že suma potrebných zdrojov na jeho (pre)financovanie bude podstatne nižšia ako v prípade hodnoty dlhu za nezmenených podmienok, aké sú v čase spracovania publikácie. Zdrojom financovania i napriek tomu vznikajúceho deficitu v 1. pilieri by okrem úspor v rozpočte mali byť prostriedky z predaja akcií a majetku v správe štátu.¹⁰⁴

¹⁰³ Hlavným argumentom je skutočnosť, že neexistuje väzba medzi tým, čo človek platí a čo z toho dostáva. Na tom, že ZP sú de facto daňou sa zhoduje väčšina relevantných ekonómov na Slovensku s MF SR (napríklad v *IFP MF SR, júl 2005*) a MPSVaR SR.

¹⁰⁴ Akékoľvek formy úverového financovania neodporúčame.

Takýmto súborom vzájomne previazaných opatrení sa môže dospieť k tomu, že vláda bude iba z daní financovať a adresne garantovať existenčné minimum v jednotlivých súčastiach sociálnej sféry – v prípade staroby, invalidity, postihnutia, či inej životnej situácie a v prípade nedostatku a objektívnej neschopnosti zabezpečiť si primerané základné životné potreby. Na financovanie existenčného minima a ďalších základných funkcií minimálnej vlády stačí nízka daň z hlavy, pričom medzikrokom k nej by mohla byť všeobecná daň zo spotreby a daň z akýchkoľvek príjmov na úrovni okolo 10 % (čo zodpovedá vrcholu Rahnovej krivky; *Graf 1*).

V rámci navrhutej reformy by sa mali zrealizovať aj iné ako finančné opatrenia, ktoré prispievajú k štandardným podmienkam, motivujúcim k tvorbe pracovných miest. Uvádzame ich ako súčasť opatrení v *častiach 4.2.2 a 4.2.3*.

4.2.2 Program podporujúci sebestačnosť

Ustupovanie vlády z financovania a poskytovania sociálnej sféry môžu vyvažovať nielen motivačné podmienky na darcovstvo, ale aj dočasné a cielene zamerané opatrenia politiky zamestnanosti vedúce k sebestačnosti a tiež vytvorenie podmienok pre neobmedzovanú konkurenciu súkromných poskytovateľov služieb.

Kľúčovou misiou politiky zamestnanosti je potláčanie chudoby cez postupné odbúranie dlhodobej nezamestnanosti predovšetkým podporou ekonomickej **sebestačnosti** rodín a jednotlivcov. Základom je program k sebestačnosti a v rámci neho osobitne verejný a decentralizovaný program „rebrík k sebestačnosti“ (*Schéma 4*). Relevantný program dočasnej podpory na vymanenie sa z dlhodobej nezamestnanosti by nemal vysielat' iba posolstvo „pracovať sa oplatí.“ Práca je súčasťou procesu, fungujúci program služieb zamestnanosti by mal pred procesom uprednostniť výsledok. Želateľné posolstvo smerom k výslednému stavu by preto malo znieť: „**byť sebestačným sa oplatí**“.

Stavebné základy verejného programu služieb zamestnanosti by sa mali pohybovať v rozmedzí dvoch pólov „prísnej lásky“ k blížnemu. Na jednej strane musí programu dominovať „podaná pomocná ruka“: pomoc k svojpomoci, individuálny prístup a slobodná voľba. Na druhej strane, rešpektujúc ľudskú prirodzenosť, musí systém nájsť pevné základy v osobnej zodpovednosti, fiskálnej šetrnosti, prísnych pravidlách a sankciách. **Podanie pomocnej ruky cez vládnú podporu** („aby sa naučil loviť ryby“) má byť časovo a rozsahovo **akceptovateľné v období, počas ktorého sa nezamestnaný usiluje o dosiahnutie svojej sebestačnosti**, maximálne však na prekleňovacie obdobie, aby sa nevrátil do sociálneho systému hneď po jeho opustení.

Nový program „cesta k sebestačnosti“ a verejný, decentralizovaný program „rebrík k sebestačnosti“ (ktorý je súčasťou programu „cesta k sebestačnosti – pozri *Schéma 4*) rešpektuje, že chudoba a neschopnosť vymaniť sa z „pasce závislosti“ nesúvisí len s naplnením materiálnych potrieb, ale najmä s naučenou schémou správania. Primárnym predpokladom jeho úspešnosti bude počas prvej fázy reformy jeho jasné nastavenie ako náhrady v súčasnosti mnohých dávok a služieb politiky zamestnanosti a sociálnej politiky (viac v *časti 2.2.2.2*).

V nadväznosti na princípy v sociálnej sfére (definované v *časti 1.2*) sa verejného programu na zabezpečenie sebestačnosti užšie týkajú princípy:

1. „práca prioritou“;
2. diferencovaný prístup;
3. decentralizácia;
4. prednosť „súkromného“ pred „verejným“;
5. časové limity.

Ad 1. Princíp „práca prioritou“

Pracovná aktivácia by mala mať prednosť pred všetkými ostatnými aktivitami služieb zamestnanosti, vrátane vzdelávania a rekvalifikácie („*work-first*“). Pracovné návyky a zručnosti sa najlepšie získavajú praxou, nie nákladnými a neefektívnymi školeniami. Aby mala motivácia zmysel, každá pracovná aktivita sa musí logicky oplatiť a finančne odmeniť („*make-work-pay*“). Je vhodné, aby odmena za aktiváciu v prípade splnenia všetkých podmienok dosiahla aspoň určenú minimálnu úroveň: napríklad 140 percent zákonom určeného životného minima (čo zodpovedá takmer úrovni, na ktorej je v čase spracovania publikácie výška minimálnej mzdy).

Ad 2. Princíp diferencovaného prístupu

Iniciatíva a zodpovednosť sa musia vyplácať. Nedodržovanie pravidiel a pasivita sa musí trestať. Motiváciou bude uplatnenie princípu „*pay-after-performance*“, podľa ktorého sa nominálna výška podpory a rozsah služieb zvyšujú priamo úmerne k vyvinutým aktivitám nezamestnaného (skušobná práca, komunitná práca, aktívne hľadanie práce, vzdelávanie) a úmerne k pasivite znižujú. V praxi to bude napríklad znamenať, že dávka existenčného minima sa bude nezamestnanému v plnej výške vyplácať len pri dodržaní všetkých predpísaných aktivít (vzdelávanie, hľadanie práce, a pod). Ak bude nezamestnaný plniť svoje povinnosti nezodpovedne, jeho dávka sa automaticky nezruší, ale zníži o percento neúčasti na aktivitách. Keď sa napríklad nezamestnaný vo fáze hľadania práce zapojí do aktivít len v rozsahu 10 hodín a nie predpísaných 20 hodín, jeho dávka sa zníži o polovicu.

Ad 3. Princíp „decentralizácia“

Problémy chudoby a nezamestnanosti sa po úrovni osobnej zodpovednosti, svojpomoci a dobrovoľnej pomoci iných najlepšie riešia lokálne s aktívnou účasťou volenej samosprávy. Tá je prirodzeným nositeľom informácií o miestnych podmienkach a potrebách trhu práce. Zároveň je vhodné do systému vložiť prvok konkurencie a hľadania najlepších riešení súťažou. Želateľným stavom by bolo dvojstupňové riadenie verejného programu služieb zamestnanosti v zmysle princípu subsidiarity. Prvým stupňom by bola centrálna vláda s parlamentom, zodpovedným za zákonné vymedzenie základných princípov a „mantinelov“ (napríklad podmienenosť peňažnej dávky protihodnotou, nijaké dávky v hotovosti pasívnym, apod.). Druhým stupňom by bola komunálna úroveň - (združené) obce, ktoré by dostali tvorivý priestor na samotnú tvorbu a kontrolu opatrení.

V zmysle zákona by sa originálna kompetencia politiky zamestnanosti (spolu s vyhradenými finančnými prostriedkami v rámci ďalšieho kola finančnej decentralizácie) preniesla na obecné samosprávy, ktoré by v prechodnom období dostali právomoc združovať sa a dobrovoľne vytvárať **mikroregionálne centrá služieb zamestnanosti**. Zároveň však obce budú vedieť o vopred vybraných mikroregionálnych centrách samospráv, pod ktoré budú patriť, ak si dobrovoľne nedohodnú v prechodnom období inú alternatívu. Cieľom je existencia mikroregiónov a spojených (spoločných) obecných úradov v systéme municipalít, ktorá by zefektívnila výkon samosprávnych kompetencií a znížila nákladný počet obecných a mestských úradov na približne 300, namiesto dnešných takmer 2900. Bolo by preto opodstatnené a žiaduce previazať tento krok s komunálnou reformou.¹⁰⁵

Ad 4 Princíp prednosť „súkromného“ pred „verejným“

Kľúčovým pravidlom programu je **zamestnanie sa bývalého klienta sociálneho systému v súkromnom zamestnaní**. Akékoľvek iné práce spojené s verejnými prvkami sú „iba“ dočasnými medzikrokmi, prostredníctvom ktorých sa môže dostať k tomuto cieľu (Schéma 4). Obdobne to platí aj v prípade poskytovania služieb a ich manažovania.

Podstatné je tiež zabezpečiť, aby výkon služieb zamestnanosti v regióne v prípade záujmu zverili obce **súkromnému dodávateľovi** (nezisková organizácia, obchodná spoločnosť, apod.) na základe verejného obstarávania a zabránili duplicitnému poskytovaniu služieb rovnakej povahy verejným

¹⁰⁵ Pozri napríklad Sloboda (2005) a Slavík (2005).

a súkromným sektorom (*outsourcing*). Prozaicky povedané „všetky služby, ktoré sa dajú nájsť v zlatých stránkach, nepatria do rúk verejnej správy.“ Podmienkou úspešnosti je otvorenosť pre všetky typy subjektov (vrátane „ziskoviek“) a nedeformovanie ich slobodnej konkurencie. Iba v prípade nezájmu súkromných subjektov v regióne by (združené) obce sami vykonávali túto činnosť čo možno najúčinnšie vo forme spoločných centier.

Ad. 5 Princíp časových limitov

Poskytnutá pomocná ruka musí mať svoje hranice. Nezamestnaní musia vedieť, že na poskytnutú peňažnú podporu a služby majú len vyhradený čas, počas ktorého majú vytvorené všetky podmienky na nájdenie práce a získanie sebestačnosti. Časové limity bránia zneužívaniu systému „kariérnymi poberateľmi.“ V zahraničí odskúšaná časová hranica na poberanie dávok a služieb počas celého života je 5 rokov, nepretržite za sebou 2 roky.¹⁰⁶ Po naplnení päťročného limitu by mali všetci práceschopní poberatelia dostať z verejných zdrojov iba naturálnu pomoc,¹⁰⁷ prípadne charitatívnu pomoc od súkromného sektora alebo samosprávy (napríklad núdzové ubytovanie pre bezdomovcov). Pre pasívnych poberateľov by toto opatrenie platilo vždy, prirodzene s výnimkou objektívne znevýhodnených skupín (napr. zdravotne postihnutých) nezamestnaných.

Verejný program služieb zamestnanosti odporúčame naviazať na opatrenia:

- dávky podmienené (takmer) celodennou aktiváciou,
- individuálny plán sebestačnosti (IPS) a na podporné nástroje
- komunitné partnerstvá;
- klientský prístup.

Celodenná aktivácia

Pracovná aktivita, vzdelávanie, či aktívne hľadanie zamestnania by mali nezamestnanému čo možno najviac nahrádzať výpadok bežného pracovného dňa. Stereotypy „osemhodinového“ pracovného dňa sa s predlžujúcou dĺžkou trvania nezamestnanosti rýchlo strácajú a vzniká priestor pre osvojenie asociálnych návykov. Povinnosti v súvislosti s aktiváciou by mali vyžadovať povinné zapojenie nezamestnaného aspoň v rozsahu 30 hodín týždenne. Výška jeho odmeny za pracovnú aktivitu (napríklad aktivačná dávka ako náhrada aktivačného príspevku) a plnenie dohodnutých povinností by sa malo odvíjať od času zapojenia sa do programu (princíp „*pay-after-performance*“). V prípade práce trvajúcej 30 hodín týždenne by odmena mala byť vo výške tesne nad hranicou životného minima, no zvyšovala by sa priamo úmerne času venovanému aktivácií (až po úroveň 140 % životného minima).

Individuálny plán sebestačnosti

Individuálny plán sebestačnosti (IPS) je vo svojej podstate zmluvou o osobnej zodpovednosti medzi nezamestnaným a jeho rodinou na jednej strane a poskytovateľom služieb zamestnanosti na druhej strane. Od individuálneho akčného plánu, ktorý pre nezamestnaných vypracúva podľa § 43 ods. 6 súčasného zákona č. 5/2004 o službách zamestnanosti, sa bude líšiť nielen striktnosťou práv a záväzkov oboch strán, ale tiež tým, že nebude zameraný len na zlepšenie predpokladov pre uplatnenie zamestnanca na trhu práce, ale pôjde o komplexné posúdenie prekážok pre jeho sebestačnosť a dohodnutie postupov ich odstránenia, vrátane požiadavky zodpovedného správania nezamestnaného aj v iných oblastiach než len pri hľadaní práce. Zmluva by sa mala pripravovať na stretnutiach s osobným poradcom (viac nižšie pri charakteristike nástroja „klientský prístup“), na ktorých sa obe strany budú snažiť identifikovať kľúčové prekážky (nedostatočná kvalifikácia,

¹⁰⁶ Aby sa zabránilo zneužívaniu systému, opatrenie bude vyžadovať vytvorenie celoštátnej elektronickej evidencie uchádzačov o zamestnanie, ktorá bude evidovať v akom štádiu sa nezamestnaný nachádza a akú podporu a služby z verejných zdrojov práve využíva.

¹⁰⁷ Napríklad vo forme debetnej karty určenej výhradne na nákup potravín, či nákladov na bývanie, prípadne vo forme účelových poukážok.

závislosť na alkohole, apod.) brániace zamestnaniu. Dohodnú si časovo ohraničený súbor opatrení a úloh (vzdelávanie, liečenie, komunitná, skúšobná práca, apod.), ktoré budú podmienkou poskytnutia akejkoľvek podpory a služieb z verejných zdrojov s výnimkou potravinovej a charitatívnej pomoci. Zmluva musí stanoviť práva a povinnosti nezamestnaného (dodržiavanie povinnej školskej dochádzky detí, splácanie dlhov, apod.), ich kontrolu a prípadné sankcie za nedodržiavanie dohodnutého plánu.

Pri realizovaní týchto opatrení a dodržiavaní vyššie uvedených princípov sa predpokladá využívanie komunitných partnerstiev a klientskeho prístupu.

Komunitné partnerstvá

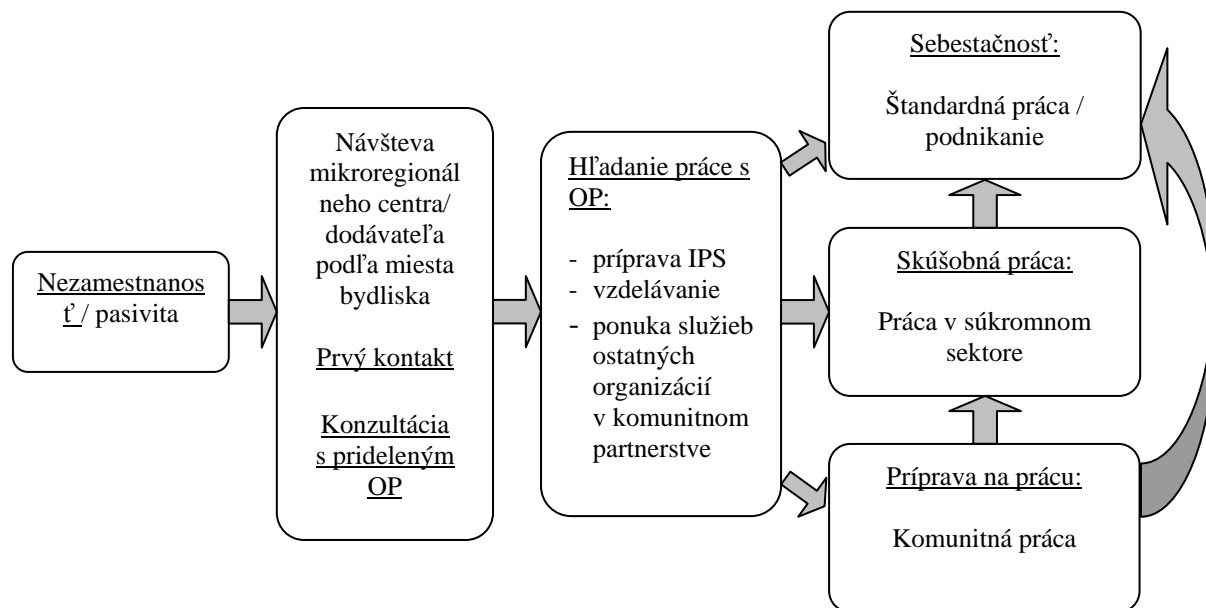
Nedostatok komunikácie a partnerstva medzi verejnou správou a občianskou spoločnosťou na komunitnej úrovni spôsobuje, že sa nevyužíva sociálny kapitál, ktorí rôznorodí aktéri občianskej spoločnosti môžu zúžitkovať v sociálnej sfére. Existuje pritom stále sa rozvíjajúca sieť občianskych združení, nadácií, neinvestičných fondov, neziskových organizácií a cirkevných organizácií, poskytujúcich široké portfólio doplnkových služieb realizovaných na osobnej a profesionálnej úrovni, ktoré môže nezamestnanému a jeho rodine v kritických fázach významne pomôcť. Každý pracovník osobného kontaktu na mikroregionálnom centre alebo u dodávateľa by mal vlastniť zoznam organizácií v komunite, ktoré môžu nezamestnanému poskytnúť špecifickú podpornú službu (poradenstvo, liečenie závislostí, duchovnú pomoc, alternatívne trávenie voľného času detí, apod.). Kľúčoví zástupcovia partnerov (krajské, mestské a obecné samosprávy, občianske združenia, neziskové organizácie, farnosti, lokálne rozvojové agentúry, kľúčoví zamestnávateľia, podnikatelia, apod.) by sa mali pravidelne stretávať, vymieňať si informácie a vytvárať krátkodobé a dlhodobé stratégie potlačania nezamestnanosti v regióne.

Klientský prístup

Mikroregionálne centrá alebo súkromní dodávateľia služieb zamestnanosti by mali uplatňovať klientský prístup k nezamestnanému s prísnyim zameraním na cieľ (sebestačnosť), nie vágny administratívny proces. Riešením by v prípade potreby bolo zavedenie systému jednotných kontaktných miest („one-stop office“) a transformácia súčasnej administratívnej sily na sieť osobných poradcov. Osobní poradcovia, profesionálne vzdelaní v oblasti sociálnej práce, by slúžili nielen ako konzultanti v príprave IPS a sprostredkovania podporných služieb. Osobne by sprevádzali a kontrolovali pridelenú skupinu nezamestnaných na ceste k sebestačnosti. Preto by mali byť personálnymi agentmi, angažovanými v procese vyhľadávania a sprostredkovania pracovných príležitostí pre klientov. Osobní poradcovia v procesnej schéme programu služieb zamestnanosti zohrávajú kľúčovú rolu od prvého poučenia, cez vypracovanie individuálneho plánu a jeho sledovanie (pozri schému 3).

Schéma 3

Zjednodušená procesná schéma decentralizovaného programu služieb zamestnanosti



Legenda: OP – osobný poradca; IPS – individuálny plán sebestačnosti

Zdroj: Autori

Vychádzajúc z uplatnenia a kombinácie vyššie uvedených princípov a opatrení môžeme skonštruovať rámec želateľného programu služieb zamestnanosti, načrtnutý v schéme 4 na základe pozitívnych skúseností obdobných programov, napríklad v štátoch Wisconsin alebo Oregon v USA. (pozri časť 3.2).

Program „cesta k sebestačnosti“

Navrhovaný program (súhrnne v Schéme 4) pozostáva z piatich úrovní (rôznych, ale vzájomne previazaných, prístupov):

- prvá (spodná) úroveň pasivita – v prípade, že klient sa nebude chcieť z nej vymaniť, nebude mať nárok na peňažnú podporu, iba na naturálne dávky na úrovni existenčného minima;
- tri úrovne pracovnej aktivity v rámci decentralizovaného programu „rebrík k sebestačnosti“ (Schéma 4);
- piata (najvyššia) úroveň – sebestačnosť – práca v súkromnom sektore alebo podnikanie – bez nároku na verejné zdroje.¹⁰⁸

Pracovná aktivácia v rámci „rebríka k sebestačnosti“ by mala mať tri stupne: komunitnú prácu (v prospech samospráv, občianskych združení, cirkví, apod.) pre poberateľov bez pracovných návykov, dotovanú skúšobnú prácu u zamestnávateľa pre osvojenie základných pracovných zručností a nakoniec nedotovanú prácu v súkromnom sektore. Medzi týmito stupňami „virtuálneho rebríka“ je

¹⁰⁸ Výnimku by malo byť možné udeliť tým jednotlivcom a rodinám, ktorých nízky príjem zo zamestnania alebo podnikania v prekleňovacom období budovania finančnej nezávislosti nestačí na udržanie sebestačnosti. Na základe individuálneho posúdenia OP by mali byť k dispozícii vo forme poukážok dve služby z verejných zdrojov: spolufinancovanie starostlivosti o deti (v jasliach, súkromných opatrovateľských agentúrach) u tých klientov, ktorí z objektívnych príčin nemôžu zabezpečiť opatrovanie svojich detí v čase vykonávania práce; spolufinancovanie dochádzky za prácou u tých klientov, ktorým z objektívnych príčin nedostatok finančných prostriedkov nedovoľuje dochádzať na pracovisko. Tieto dve služby by sa na základe testovania potrebnosti mali využívať maximálne do jedného roka, najmenej však do tej doby, kým klient nenasporí dostatočné prostriedky na to, aby si tieto služby mohol hrať sám, prípadne zabezpečovať pomocou širšej rodiny a spoločnosti.

žiaduci pohyb nahor aj nadol od počiatočnej nezamestnanosti po cieľovú sebestačnosť. Do procesu môže nezamestnaný vstúpiť v ktorejkoľvek fáze. Ak má napríklad dostatočné kvalifikačné predpoklady a zamestnanie stratil len nedávno, mikroregionálne centrum alebo dodávateľ mu môžu sprostredkovať buď priamo nedotovanú prácu alebo v krajnom prípade skúšobnú prácu, aby čo najskôr opustil systém. Naopak, prechodný stupeň hľadania práce a stupeň komunitnej práce sú projektované pre problémových klientov, ktorým chýbajú základné pracovné návyky a skúsenosti. Každý klient vstupujúci do programu bez ohľadu na stupeň aktivity musí s osobným poradcom dohodnúť svoj IPS. Ten je zároveň podmienkou poskytnutia podpory a služieb hrađených z verejných zdrojov.

Dávky v hotovosti (dávka existenčného minima, aktivačná dávka, či náhrada základu mzdy na úrovni 140 % životného minima) by sa nemali vyplácať priamo nezamestnanému. Aby sa zabránilo ich zneužívaniu, tak vo fáze hľadania práce by to mohlo byť zrealizované prostredníctvom inštitútu osobitného príjemcu¹⁰⁹ mikroregionálnemu centru, respektíve dodávateľovi a vo fáze komunitnej práce priamo organizácií, v ktorej pracuje (zamestnávateľovi). Vo fáze skúšobnej práce by zamestnávateľ z verejných zdrojov mal dostať príspevok na mzdu vo výške približne 140 % zákonom stanoveného životného minima. Zvyšok by mal zamestnávateľ dorovnať z vlastných zdrojov. K tejto mzde by mohol pridať ďalší mzdový príplatok podľa vlastného uváženia.

Dočasné zabezpečenie disponibilného príjmu na úrovni existenčného a životného minima formou dávok v hotovosti (hľadanie práce, komunitná práca) alebo spoluúčasti na mzdových nákladoch z verejných zdrojov (skúšobná práca) má **slúžiť výhradne na preklopenie nákladov krízového obdobia**, bez adekvátneho právneho nároku. **O rozsahu a výške** podpory a služieb by mali **rozhodovať samosprávy** združených obcí, o ich praktickom vyplácaní (a kontrole použitia) pridelení osobní poradcovia v mikroregionálnom centre alebo u dodávateľa.

Všetky nesystémové a neprehľadné dávky (pozri časť 2.2.2.2) tak navrhujeme nahradit' dvoma peňažnými dávkami ako formami dočasnej podpory z verejných zdrojov: mesačnou dávkou existenčného minima vo výške percenta (menej ako 100 %) životného minima (stupeň hľadanie práce a komunitná práca) a aktivačnou dávkou (výhradne stupeň komunitná práca), ktorá by mala motivačne dorovnať rozdiel medzi existenčným minimom a hranicou pracovného príjmu (140 % životného minima). Poberanie oboch navrhujeme spojiť s princípom „*pay-after-performance*.“¹¹⁰

Akékoľvek iné formy podpory odporúčame riešiť iba v bezhotovostnej podobe, napríklad systémom poukážok. Prostredníctvom účelových poukážok (kupónov) je možné zvýšiť účelnosť, hospodárnosť a účinnosť používania peňazí daňových poplatníkov, minimalizovať zneužívanie sociálnych dávok a úžerníctvo s tým spojené a zvýšiť slobodu voľby jednotlivcov, ktorých sa to týka.

¹⁰⁹ Inštitút osobitného príjemcu poisťuje zodpovedné nakladanie z príjmom klienta zapojeného do verejného programu. Osobitný príjemca by napríklad mohol z prijatej dávky (dávok) po konzultácii s OP hradit' záväzky a pohľadávky problémového klienta, ako výživné a nájomné alebo príspevky na osobný vzdelávací účet, v závislosti od povinností dohodnutých v IPS.

¹¹⁰ V praxi to znamená, že dávka existenčného minima sa bude nezamestnanému v plnej výške vyplácať len pri dodržaní všetkých predpísaných aktivít – vzdelávanie, hľadanie práce, príprava IPS, dodržiavanie povinnej školskej dochádzky detí, apod. Ak bude nezamestnaný plniť svoje povinnosti nezodpovedne, jeho dávka sa automaticky nezruší, ale zníži o percento neúčasti na aktivitách. Keď sa napríklad nezamestnaný vo fáze hľadania práce zapojí do aktivít len v rozsahu 10 hodín a nie predpísaných 20 hodín, jeho dávka sa zníži o polovicu.

Spomedzi možných foriem poukážok, ktoré môžu obce používať spomeňme poukážku na úhradu poplatku za umiestnenie dieťaťa v detských jasliach alebo opatrovateľských agentúrach tým rodinám a matkám, ktoré sa zúčastňujú aktivačného programu, respektíve na zaplatenie spolúčasti na nákladoch spojených s dochádzkou za prácou. Potravinovú pomoc z verejných zdrojov, inak vyhradenú ako jediný prostriedok verejnej pomoci pre pasívnych nezamestnaných, neochotných vyvíjať aktivity, navrhujeme uplatniť aj vo fáze hľadania práce. Nezamestnaní majú bez ohľadu na stupeň aktivity, v ktorom sa nachádzajú, slobodnú voľbu doplnkových služieb poskytovaných komunitným partnerstvom na základe odporúčaní osobného poradcu.

Schéma 4

Rámcová schéma programu „cesta k sebestačnosti“

Smerovanie k cieľovému stavu	Forma aktivity	Zabezpečenie príjmu	Dávky a služby k dispozícii	Rozsah povinného zapojenia	Časové limity	Manažment	
 <p>Sebestačnosť</p> <p>Skušobná práca</p> <p>Príprava na prácu</p> <p>Prechodné obdobie</p> <p>Pasivita</p>	Štandardná práca, podnikanie	Trhová mzda, zisk + daňový bonus	Žiadne (okrem výnimiek - pozri poznámku 113 pod čiarou)	Žiadne (určuje pracovná zmluva)	Žiadne (okrem výnimiek - pozri poznámku 113 pod čiarou)	Obce ^f / dodávateľ ^g	
	Verejný (decentralizovaný) program „rebrík k sebestačnosti“	Práca v súkromnom sektore	Náhrada základu mzdy vo výške 140 % životného minima ^a + daňový bonus	Bezhotovostná spoluúčasť na dennej starostlivosti o dieťa a na dochádzke za prácou ^b , osobný vzdelávací účet	Minimálne 30 hodín týždenne (na základe dohody so zamestnávateľom)	6 mesiacov na jeden pracovný pomer s možnosťou predĺženia (maximálne 12 mesiacov)	Obce ^f / dodávateľ ^g
		Komunitná práca	Aktivačná dávka + dávka existenčného minima	Bezhotovostná spoluúčasť na dennej starostlivosti o dieťa a dochádzke za prácou ^b , osobný vzdelávací účet	Minimálne 30 hodín týždenne (z toho aspoň 10 hodín môže byť vzdelávanie a rekvalifikácia)	6 mesiacov na jeden pracovný pomer s možnosťou predĺženia (maximálne 12 mesiacov)	Obce ^f / dodávateľ ^g
		Hľadanie práce	Dávka existenčného minima	Bezhotovostná pomoc v naturálnej podobe ^c	Minimálne 20 hodín týždenne (napríklad 10 hodín vzdelávanie a rekvalifikácia, 5 hodín hľadanie práce s OP ^d a 5 hodín príprava IPS ^e)	Maximálne 6 mesiacov	Obce ^f / dodávateľ ^g
		Nezamestnanosť	Žiadne	Bezhotovostná pomoc v naturálnej podobe ^c , charitatívna pomoc	Žiadne	Žiadne	Obce ^f / charita

Legenda: ^a Združené obce dotujú pomernú časť nákladov na mzdu vo výške prinajmenšom na úrovni 140 % zákonom stanoveného životného minima približne na úrovni súčasnej minimálnej mzdy; ^b predpokladá sa symbolická miera nefinančnej spoluúčasti z verejných zdrojov formou účelových poukázok; spoluúčasť na dennej starostlivosti o dieťa a dochádzke za prácou podľa individuálneho posúdenia OP v prípade štandardnej práce a podnikania iba výnimočne (pozri poznámku 113 pod čiarou); ^c spočíva v poskytnutí debetnej karty alebo účelovej poukázky s dotáciou na potraviny; ^d osobná účasť v špeciálne vyhradených priestoroch mikroregionálneho centra / dodávateľa s asistenciou osobného poradcu; ^e individuálny plán sebestačnosti; ^f mikroregionálne centrum služieb zamestnanosti vytvorené ako spoločný úrad obecných alebo mestskej samosprávy; ^g dodávateľ služieb zamestnanosti na základe verejného obstarávania (nezisková organizácia, občianske združenie, obchodná spoločnosť, apod.)

4.2.3 Opatrenia doplňujúce a rozširujúce návrh reformy

Uskutočnenie navrhovaných opatrení sa prelína a dopĺňa s niektorými ďalšími sektormi ekonomického prostredia a verejnej politiky. V nadväznosti na reformy v sociálnej sfére ide najmä o:

1. pružnosť trhu práce,
2. vzdelávanie

Ad 1. Pružnosť trhu práce

Pracovná legislatíva na Slovensku je síce pružnejšia ako väčšine krajín EÚ, pretrváva v nej však priveľa byrokratických prekážok, ktoré bránia vyššej flexibilitě trhu práce na Slovensku.

Riešeniu dlhodobej nezamestnanosti by pomohlo spružnenie trhu práce, osobitne odbúravanie silnej ochrany zamestnancov pred prepustením, vytvorenie podmienok pre flexibilnejšie formy zamestnávania. Žiadúce je zamerať sa aj na odstraňovanie ostatných regulácií a administratívnych prekážok, ktoré deformujú trh práce. Príkladom sú zákonné vymedzenia odborov a existencia minimálnej mzdy (viac v časti 2.2.2.2).

Byrokratické prekážky a prieťahy v procese zamestnávania možno znížiť tiež cez elektronické podávanie tlačív (*e-government*), „one-stop office“ na úradoch, a podobne. Úpravy vzťahov medzi zamestnávateľmi a zamestnancami by sa mali na ich vzájomnú dohodu, prípadne na kolektívne vyjednávanie ponechané na obojstranne dobrovoľnej báze.

Bude treba tiež vytrvalo čeliť rastúcemu tlaku inštitúcií EÚ a ostatných krajín únie o zavedenie menej pružnej pracovnej legislatívy, väčšieho vplyvu odborov a nových sociálnych (nad)práv a „výsad.“ Príkladom je legislatívna zmena Smernice ES o niektorých aspektoch organizácie pracovného času, ktorá má zaviesť stanovenie týždenného pracovného času na 48 hodín.

Ad 2. Vzdelávanie

Viac ako polovica dlhodobo nezamestnaných občanov má len základné vzdelanie a je bez základných pracovných návykov, čo vytvára ťažko prekonateľnú bariéru pre ich zamestnávanie. Toto riziko je nutné odstrániť najmä s ohľadom na prevenciu asociálneho správania mladej generácie. V systéme vzdelávacej politiky je preto potrebné zaviesť povinné školské vzdelávanie, respektíve povinnú školskú dochádzku zvýšiť na 12 rokov (vyššia pravdepodobnosť ukončenia stredného vzdelania), rozšíriť inštitút nultých ročníkov s dôrazom na osvojenie základných komunikačných zručností detí z menej rozvinutého sociálneho prostredia.

Všetky formy vzdelávania spojené s hľadaním zamestnania je potrebné riešiť dodávateľským princípom (uplatnením „*outsourcingu*“) a dopytovo, najlepšie priamo u potencionálneho zamestnávateľa. Pozitívnym trendom sú pilotné programy pre dlhodobo nezamestnaných, smerujúce k doplneniu základného, prípadne ukončeniu stredného vzdelania, vznikajúce v neziskovom sektore v spolupráci s obcami, školami a štátnou správou.

Možným nástrojom ako financovať doplňujúce vzdelávanie nezamestnaných a nezaťažovať verejné financie, je zriadenie „osobného vzdelávacieho účtu“. Účastníkovi zapojenému vo verejnom programe služieb zamestnanosti by zamestnávateľ, u ktorého skúšobne pracuje alebo vykonáva komunitnú prácu, prispieval dohodnutým percentom zo mzdy alebo aktivačnej dávky. Na osobnom účte sa budú finančné prostriedky zhodnocovať a pracovne aktívovaný z nich bude môcť hradiť výhradne vzdelávacie kurzy (jazykové, rekvalifikačné, apod.) u súkromných poskytovateľov podľa vlastného výberu pre seba alebo niekoho z najbližšej rodiny (manželka, vyživované deti). Nástroj „osobný vzdelávacie účet“ rámcovo vychádza z princípu „*outplacement*“, úspešne používanému v personálnej politike súkromného sektora pri individuálnom alebo hromadnom prepúšťaní z pracovného pomeru.

Záver

Návrhom sociálnej reformy predkladáme koncepčnú predstavu o podstatnej zmene sociálneho systému na Slovensku v dlhodobej a tiež v krátkodobejšej perspektíve. Nejde nám iba o čiastkové riešenia, či pohľady len na niektoré skupiny obyvateľov v spoločnosti. Je to v súlade s odporúčaním Henryho Hazlitta, že „*umenie ekonómie spočíva v skúmaní nielen bezprostredných, ale aj dlhodobých dôsledkov daného činu alebo opatrenia a v sledovaní tohto dopadu nielen na jednu skupinu, ale i na všetky ostatné skupiny v spoločnosti*“ (Hazlitt, [1946] 2005).

Predovšetkým dlhodobým „pohľadom za roh“ („to, čo nie je vidieť“) na cieľovo žiaduci stav prezentujeme striktnú alternatívu k viac alebo menej deformovaným prístupom vlád v sociálnej politike, ako aj k väčšinovému chápaniu úloh sociálnej politiky vlády v teórii a praxi. **Za želateľný** považujeme **stav**, keď v prvom rade jednotlivci budú sami zodpovední za svoje finančné zabezpečenie a zabezpečenie svojej rodiny. Zároveň budú absolútne **dominantné súkromné a dobrovoľné schémy financovania, poskytovania služieb a dobrovoľná solidarita** (viac v časti 4.1). A až v druhom rade bude **verejný pilier** ako ich doplnok **z daní financovať adresne garantované existenčné minimum**. Nikto však nebude môcť vopred (automaticky) očakávať dávku v hotovosti.

Praktickým základom „jasného ľahu na bránku“ cieľového stavu sú identifikované podstatné **deformácie v sociálnej sfére**, ktoré je potrebné zásadne (vy)riešiť. Za také považujeme **najmä príliš veľkú, štedrú a široko nastavenú váhu vládou garantovanej sociálnej solidarity**, vysoké sociálne odvody a iné povinné platby v sociálnej sfére, vopred garantované peňažné dávky a pozitívne sociálne práva, poskytované univerzálne a bez vyžadovania protihodnoty.

Opatrenia, ktoré sú súčasťou reformy, sú zoskupované a navrhované podľa niekoľkých, metodických, kritérií. Jedným z nich je súčasné riešenie verejných príjmov a verejných výdavkov. Cieľom tohto kritéria je fiskálna udržateľnosť reformy. Druhým podstatným kritériom sú tri fázy jednotlivých opatrení, aby na seba vzájomne nadväzovali. Cieľom je pri zásadnej a razantnej reforme jej uskutočniteľnosť, priechodnosť a tiež fiskálna udržateľnosť. Zdôrazňuje sa tak nielen jasná predstava o cieľovom stave a razantnosť opatrení, ale tiež ich reálnosť a praktická uskutočniteľnosť.

Kľúčová je prvá fáza reformy, ktorá by mala trvať dva roky od naštartovania reformy. Už počas nej odporúčame **razantný ústup vlády zo sociálnej sféry**. Mal by však byť súčasne **vyvážený motivačnými podmienkami pre dobrovoľnú solidaritu, pre konkurenciu súkromných poskytovateľov** a zmenenou politikou (osobitným programom) **pre cestu k sebestačnosti** (Schéma 4 v časti 4.2.2). Dopĺňať by ich mali tiež vzdelávacie programy.

Predpokladáme, že po skončení prvej fázy výrazné zníženie sociálnych odvodov (na 24 % z hrubej mzdy, respektíve nákladov práce) a adekvátne zníženie miery vynucovanej sociálnej solidarity, spolu so znížením sadzby dane z príjmov fyzických a právnických osôb (pri súčasnej redukcii napríklad dotácií) a spolu so zrušením minimálnej mzdy **prispejú k významnému zníženiu dlhodobej nezamestnanosti**. Pre tých, čo ostanú v sieti sociálneho systému, budú ponúkané dočasné a decentralizované programy, ktoré im budú pomáhať sa dostať zo sociálneho systému na pracovný trh, nakoniec do súkromného zamestnania alebo podnikania.

Uskutočnenie nielen týchto, ale aj ostatných opatrení reformy predstavuje zásadné riešenie, v prípade uskutočnenia aj tretej (dlhodobej) fázy odstraňujúce deformácie v sociálnom systéme na Slovensku. Splňa však finančné, spoločenské a iné predpoklady udržateľnosti. Nie je likvidačné voči ľuďom v núdzi. Ako sme spomenuli vyššie, prázdne miesto po ústupe vlády z financovania a poskytovania služieb totiž vyplňa vytvorenie podmienok pre osobnú sebestačnosť, pre súkromných poskytovateľov sociálnych služieb a dobrovoľnú solidaritu. Obdobná sociálna reforma je tým síce na súčasné podmienky (aj v podmienkach Slovenska) razantná, je však v praxi uskutočniteľná. Charakterizuje ju

predstava o principiálnom a zásadne zmenenom cieľovom stave, ako aj o súbore razantných, ale postupne (vo fázach) uskutočňovaných opatrení, ktorými je možné čo najviac sa priblížiť k cieľu.

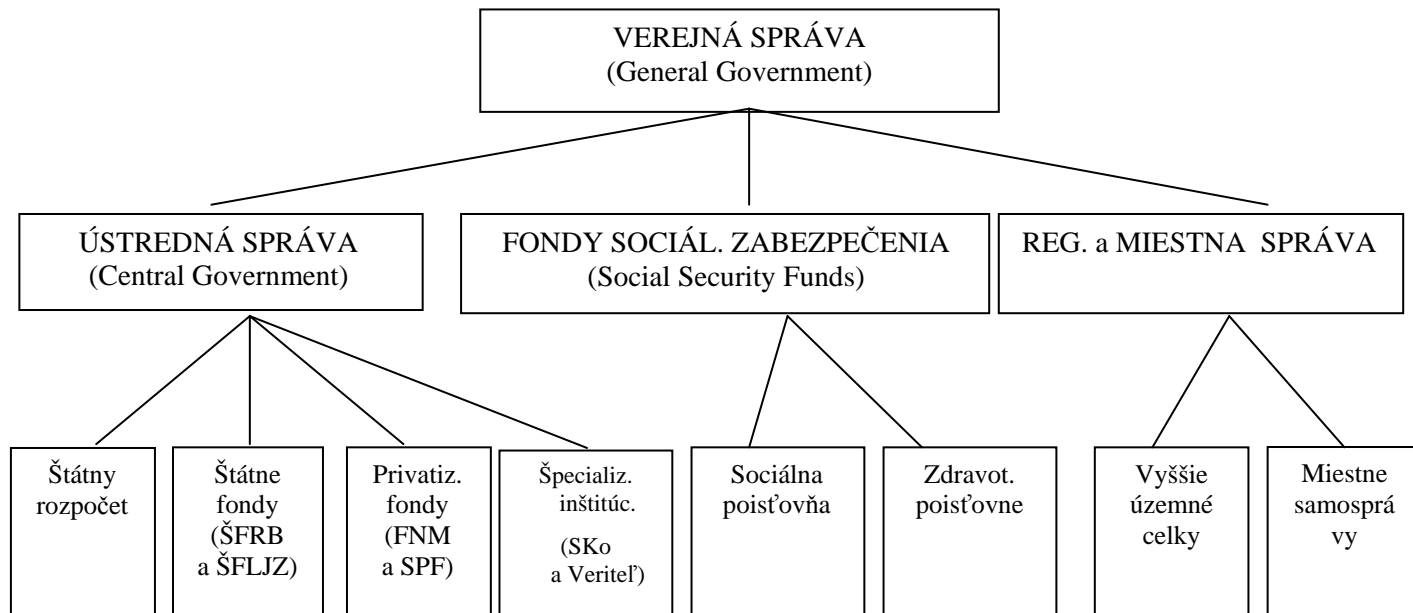
Naším zámerom bolo pri koncepčných návrhoch čo najkomplexnejšie prepojiť jednotlivé kroky. Aj vo väzbe na cieľ sociálnej politiky (nami vnímaný podstatne užšie, ako je to bežné v odbornej a laickej verejnosti na Slovensku) sme sa viacerým oblastiam sociálnej a zdravotnej sféry zámerne nevenovali (napríklad sociálne služby, dlhodobá starostlivosť, dôchodkový systém a pod.).

Napriek tomu sme presvedčení, že nami navrhovaná reforma je ako koncepčný rámec dostatočne komplexná, systémovo previazaná a vo vzťahu k riešeniu hlavných problémov v sociálnej sfére, spojených s dlhodobou nezamestnanosťou a chudobou, účinná.

Príloha

Schéma 5

Vymedzenie verejnej správy v podmienkach Slovenska (r. 2004)



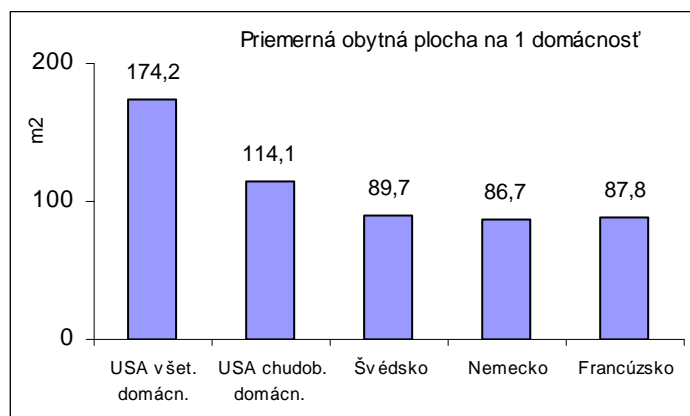
Legenda: ŠFRB - Štátny fond rozvoja bývania, ŠFLJZ - Štátny fond likvidácie jadroenergetických zariadení a nakladania s vyhoretým palivom a rádioaktívnym odpadom, FNM - Fond národného majetku, SPF - Slovenský pozemkový úrad, SKo, a.s. - Slovenská konsolidačná, a.s., MF SR - ministerstvo financií SR, ŠÚ SR - Štatistický úrad SR

Poznámka: Regionálna a miestna správa zahŕňa inštitúcie územnej samosprávy. Miestna štátna správa je súčasťou štátneho rozpočtu.

Zdroj: Gonda (2004b), MF SR, ŠÚ SR.

Graf 9

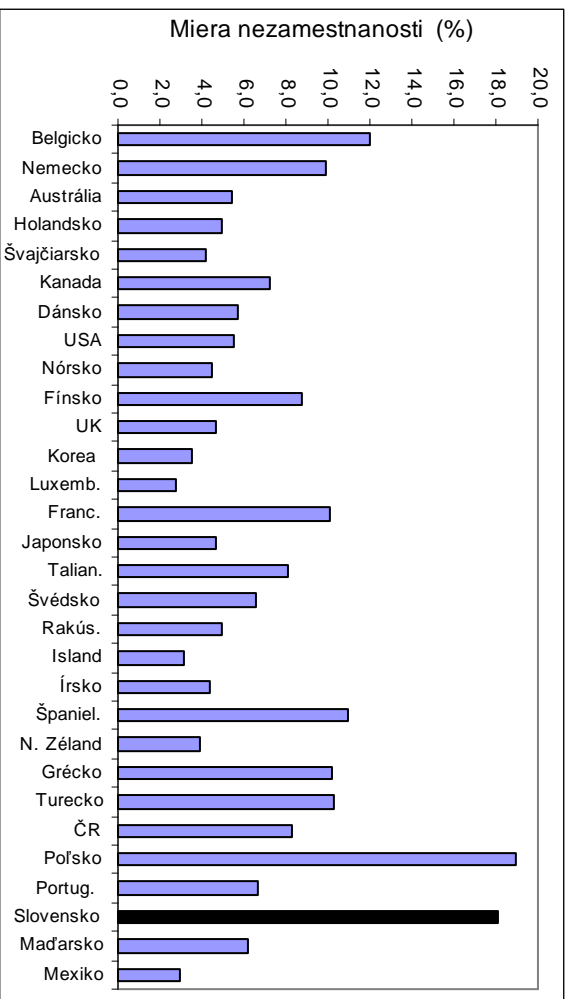
Porovnanie priemernej obytnej plochy v USA a európskymi „štátmi blahobytu“



Zdroj: Bergstrom-Gidehag (2004), prepočty na m² a úprava grafu autori.

Graf 10

Porovnanie miery nezamestnanosti v OECD (r. 2004)

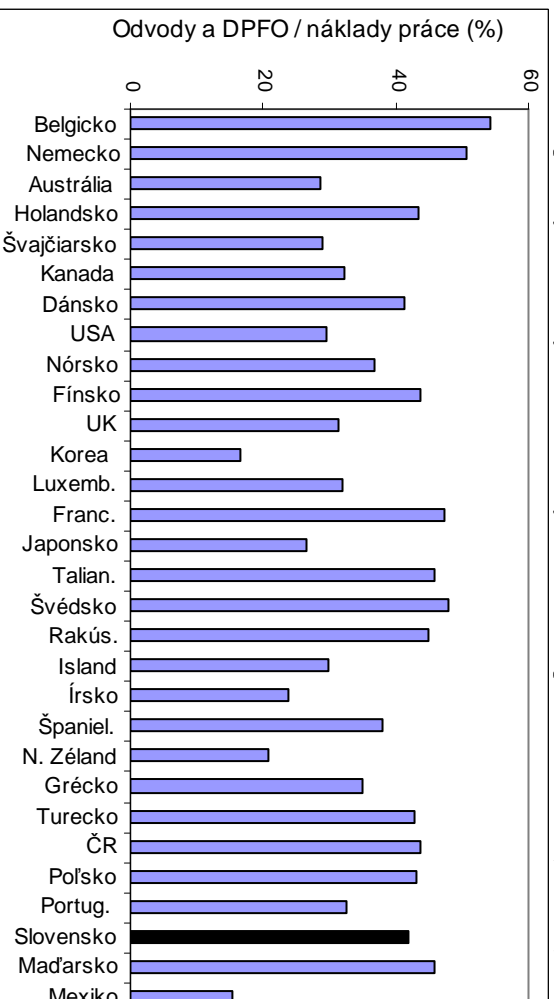


Legenda: UK – Veľká Británia, ČR – Česká republika.

Zdroj: OECD (2005), graf autori.

Graf 11

Porovnanie priamych daňových a odvodových nákladov práce v OECD (r. 2004)



Legenda: UK – Veľká Británia, ČR – Česká republika, DPFO – daň z príjmov fyzických osôb.

Zdroj: OECD (2004b).

Tabuľka 5

Porovnanie podielu dlhodobo nezamestnaných na celkovej nezamestnanosti v OECD
(r. 2004)

Krajiny s relat. nižším podielom dlhod. nezamest.			Krajiny s relat. vyšším podielom dlhod. nezamest.	
Krajiny (miera celk. nezam.)	Podiel dlhod. na celk. nezam.		Krajiny (miera celk. nezam.)	Podiel dlhod. na celk. nezam.
Austrália (5,4%)	20,7 %		Belgicko (12,0 %)	49,6 %
Rakúsko (5,0 %)	24,5 %		Česko (8,3 %)	51,8 %
Kanada (7,2 %)	9,5 %		Francúzsko (10,1 %)	41,6 %
Dánsko (5,7 %)	22,6 %		Nemecko (9,9 %)	51,8 %
Island (4,4 %)	11,2 %		Grécko (10,2 %)	54,7 %
Kórea (3,5 %)	1,1 %		Maďarsko (6,2 %)	45,1%
Luxembursko (2,8 %)	22,6 %		Poľsko (19,0 %)	47,9 %
Mexiko (3,0 %)	1,1 %		Portugalsko (6,7 %)	43,2 %
Nový Zéland (3,9 %)	11,7 %		Slovensko (18,1 %)	60,6 %
Nórsko (4,5 %)	9,2 %		Turecko (10,3 %)	39,2 %
Švédsko (6,6 %)	18,9%		Taliansko (8,1 %)	49,7 %
Veľká Británia (4,7 %)	21,4 %		Španielsko (11,0 %)	37,7 %
USA (5,5 %)	12,7%		Írsko (4,4 %)	34,3 %
Fínsko (8,8 %)	23,4 %		Japonsko (4,7 %)	33,7 %
Holandsko (5,0 %)	32,5 %		Švajčiarsko (4,2 %)	33,5 %

Zdroj: OECD (2005)

Skratky

AFDC	– Aid to Families with Dependent Children
APTP	– aktívna politika trhu práce
ČR	– Česká republika
DPFO	– daň z príjmov fyzických osôb
DPPO	– daň z príjmov právnických osôb
DPH	– daň z pridanej hodnoty
DWD	– Wisconsin Department of Workforce Development
EITC	– Earned Income Tax Credit
EÚ	– Európska únia
FNM	– Fond národného majetku
HDP	– hrubý domáci produkt
HNP	– hrubý národný produkt
IPS	– individuálny plán sebestačnosti
IRC	– Individual Responsibility Contract
KI	– Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika
MF SR	– Ministerstvo financií SR
MPSVaR SR	– Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
OČR	– ošetrovanie člena rodiny
OECD	– Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OP	– osobný poradca
PRWORA	– Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act
SD	– spotrebná daň
SKo, a.s.	– Slovenská konsolidačná, a.s.
SP	– Sociálna poisťovňa
SR	– Slovenská republika
ŠFLJZ	– Štátny fond likvidácie jadrovoenergetických zariadení a nakladania s vyhoretým palivom a rádioaktívnym odpadom
ŠFRB	– Štátny fond rozvoja bývania
ŠR	– štátny rozpočet
ŠÚ SR	– Štatistický úrad SR
SZČO	– samostatne zárobkovo činná osoba
TANF	– Temporary Assistance to Needy Families
ŽZP	– ťažko zdravotne postihnutí
UK	– Veľká Británia
USA	– Spojené štáty americké
ÚPSVaR SR	– Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR
VÚC	– vyšší územný celok
W-2	– Wisconsin Works
ZP	– zdravotné poisťovne
ŽM	– životné minimum

Literatúra

1. ADAMS - CIARDULLO, D. – MICHALOPOULOS, CH. – SCHWARTZ, CH. (2001), „National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies. What Works Best for Whom: Impacts of 20 Welfare-to-Work Programs by Subgroup.“ U.S. Department of Health and Human Services, U.S. Department of Education, Manpower Demonstration Research Corporation, Washington D.C.
2. ADEMA, W. - M. LADAIQUE (2005), „Net Total Social Expenditure“, *Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD, Paris (www.oecd.org/els/workingpapers).
3. BAKER, B. (2003), *Reforma systémov sociálneho zabezpečenia ako podmienka efektívneho regionálneho rozvoja*. Nepublikovaný materiál Združenia za sociálnu reformu.
4. BAKER, B. – HANŠUT, P. (2004), „Ivan a Sylvia alebo pohľad na reformu zdola.“ *Mesačná správa Združenia za sociálnu reformu*. Košice, február 2004.
5. BERGER, P.L. – NEUHAUS, R.J. (1977), „To Empower People.“ *Studies in Political and Economic Processes*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.
6. BERGSTROM, F. – GIDEHAG, R. (2004), *EU versus USA*. TIMBRO. <http://www.timbro.com>.
7. BOHATÁ, M. (1999): „Nositeľ Nobelovy ceny za ekonomii za rok 1998.“ In: *Politická ekonomie* 1/1999. Praha.
8. BUCHANAN, J.M. (1998), *Verejné finance v demokratickom systéme*. Brno. Computer Press.
9. BUSH, A. – HORN, W. (2003), „Fathers, Marriage, and the Next Phase of Welfare Reform.“ *Acton Institute Policy Forum* No.3, Spring 2003.
10. CASTLES, F.G. – PIERSON, CH. (2000), ed.: *The Welfare State – A Reader*. Polity Press, Cambridge 2000.
11. CONERLY, W.B. (2005), „Unemployment Insurance in a Free Society.“ *National Center for Policy Analysis Report* No. 274. National Center for Policy Analysis. Dallas.
12. COVE, P. (2000), „Making Welfare-to-Work Fly.“ *Civic Bulletin* No. 24. Manhattan Institute for Policy Research, New York, January 2000.
13. DALSGAARD, T. (2001), „The Tax System in New Zealand: An Appraisal and Options for Change.“ *Economics Department Working Papers* No. 281. OECD.
14. DEACON, A. (2001), „Introduction. The Realities of Welfare Reform: Some Home Truths from the USA?“ In: *Besharov, D.J. – Germanis, P. – Hein, J. – Jonas, D.K. – Sherman, A.L.: Ending Dependency. Lessons from Welfare Reform in the USA*. Civitas, Institute for the Study of Civil Society, London 2001, str. 1 – 9.
15. *Doing Business 2006*. World Bank.
16. DOSTÁL, O. (2005), „Konzervatívny pohľad na chudobu.“ Prezentované na konferencii *Chudoba v slovenskej spoločnosti a vzťah slovenskej spoločnosti k chudobe*, Bratislava, SÚZA, 14. novembra 2005. Sociologický ústav SAV, Národný komitét UNESCO MOST.
17. DOSTÁL, O. – GONDA, P. – THOMAY, M. (2003), „Sociálna politika.“ In: Kollár, M. - Mesežnikov, G. (ed.): *Súhrnná správa o stave spoločnosti 2003*. Inštitút pre verejné otázky. Bratislava 2003.
18. DVOŘÁKOVÁ, E. (2000), *Nový Zéland: ekonomické reformy 80. a 90. let a jejich důsledky*. <http://www.libinst.cz/etexts/nzreforma.pdf>
19. *Ekonomické prehľady OECD. Slovenská republika*. Bratislava, jún 2002.
20. FAGAN, P.F. – JOHNSON, K. – PETERSON, A. – RECTOR, R. (2002): *The Positive Effects of Marriage: Book of Charts*. Heritage Foundation, Washington.
21. FAGAN, P.F. – RECTOR, R. (2003): „The Continuing Good News About Welfare Reform.“ *Heritage Foundation Backgrounder* No. 1620, Washington.
22. FELDSTEIN, M. (1999), „Reducing Poverty. Not Equality.“ *The Public Interest*. Archived Issue – Fall 1999.
23. FORTIN, P. (2002), „The Irish Economic Boom: Facts, Causes and Lessons.“ *Discussions Paper Number 12*, May 2002. [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp12e.pdf/\\$FILE/dp12e.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp12e.pdf/$FILE/dp12e.pdf)
24. FRIEDMAN, M.- FRIEDMANOVÁ, R. ([1992] 2002), *Svoboda volby*. H&H Jinočany. 2002.

25. GONDA, P. (2001a), *Formovanie systému financovania sociálnej sféry v SR*. Bratislava, (dizertačná práca).
26. GONDA, P. (2001b), „Systémové deformácie vo financovaní sociálnej sféry sa neriešia.“ *Konzervatívne pohľady jar – leto 2001*. Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika..
27. GONDA, P. (2004a), „Evaluation of Work Oriented Welfare Model in Slovakia.“ Prezentované na konferencii *Work First Europe Conference* v Budapešti, 14. – 15. októbra 2004.
28. GONDA, P. (2005a), „Klasický ekonomický liberalizmus ako spojenec konzervativizmu.“ Prednáška na konferencii *Podoby konzervativizmu* v Piešťanoch 10.-12.11.2005.
29. GONDA, P. (2003), „Verejné financie.“ In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: *Súhrnná správa o stave spoločnosti 2003*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava. 2003.
30. GONDA, P. (2004b), „Verejné financie.“ In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: *Súhrnná správa o stave spoločnosti 2004*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava. 2004.
31. GONDA, P. (2005b), „Odvoody ako problém.“ *Konzervatívne listy* 11/2005. Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika. Bratislava, 2005.
32. GONDA, P. - DOSTÁL, O. (2004), „Sociálna politika.“ In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Súhrnná správa o stave spoločnosti 2004*. Inštitút pre verejné otázky. Bratislava, 2004.
33. GONDA, P.- THOMAY, M. (2003), „Problémy s dôchodkami nekončia.“ *OS*. Bratislava, december, 2003.
34. HABERKERN, R.M. (2003), „Using Vouchers to Deliver Social Services.“ In: *Issue Notes, June 2003, Vol. 7, No. 10, Welfare Information Network*. <http://www.financeproject.org/Publications/usingvouchersIN.htm>
35. HABERKERNOVÁ, R.M. (2003), „Poukázky na služby sociálnej povahy.“ *Issue Notes, Vol. 7, No. 10, Welfare Information Network*.
36. HAMPL, M. (2001), „Trojím prístup k verejným statkům.“ *Finance a úvér*, 51, 2001, č. 2.
37. HAYEK, F. A. ([1944] 2001), „*Cesta do nevoľníctva*“ NFAH. Bratislava; z originálu *The Road to Serdom*. London, 1944.
38. HAZLITT, H. ([1946] 2005), „*Ekonomie v jedné lekci*.“ Alfa Publishing. Praha. 2005; z originálu *Economics in one lesson*. 1946.
39. *Hospodárenie Sociálnej poisťovne v roku 2004 a možnosti zníženia odvodového zaťaženia na Slovensku od roku 2006*. MPSVaR SR. Bratislava, apríl 2005.
40. HUTSON, R.Q. (2003), *A Vision for Eliminating Poverty and Family Violence. Transforming Child Welfare and TANF in El Paso County, Colorado*. Center for Law and Social Policy, January 2003.
41. CHREN, M. (2005), „Až dodnes sme pracovali len pre štát“, www.chren.blog.sme.sk. 6.6.2005.
42. *Je vo Veľkej Británii väčšia chudoba ako v Bulharsku?* Bulletin Inštitútu sociálnej politiky (ISP) MPSVaR SR č. 3, 2004.
43. KABELE, J. (2003), „*Sociální práva jako novořeč*.“ Občanský institut, Praha.
44. LEIBFRIED, S. (2000), „Toward a European Welfare State?“ In: *The Welfare State - A Reader*. Polity Press, Cambridge.
45. LEUBE, K R. (2004), „*Nezamýšľané dôsledky štátu blahobytu*.“ TREND. Bratislava, 23.10.2004.
46. LINDERT, P.H. (2002), *Why the Welfare State Looks Like a Free Lunch* (draft). University of California – Davis. November 2002.
47. LOCONTE, J. (2004), „Faith Healing.“ In: *The Public Interest*, No. 155, Spring 2004, str. 89 – 104.
48. LOCONTE, J. (1997), *The Deadly Sins of Government Funding for Private Charities*. In: *Policy Review*, No. 82, March – April 1997, str. 28 – 36.
49. MEAD, L.M. (2000), „The Twilight of Liberal Welfare Reform.,“ In: *The Public Interest*, No. 139, Spring 2000, s. 22 – 34.
50. MEAD, L.M.: „Misunderstanding Poverty.“ In: *The Public Interest*, No. 148, str. 137 – 140.
51. MEAD, L.M. (2004), „The Culture of Welfare Reform.“ In: *The Public Interest*, No. 158, Winter 2004, s. 99 – 110.
52. MITCHELL, D.L. (2005), *The Economic Consequences of Government Spending*. <http://www.heritage.org>.
53. MOLITOR, B. (1991), „Sociální mýtus“. In: *Bulletin Občanského institutu* č. 5, Praha.

54. *Možnosti ďalšieho znižovania odvodového zaťaženia v Slovenskej republike* (brainstorming). PAS. Bratislava, október 2004.
55. *Možnosti znižovania odvodov na Slovensku*. Inštitút finančnej politiky Ministerstva financií SR. Bratislava, júl 2005. <http://www.finance.gov.sk>.
56. MURRAY, CH. (1984), „*Loosing Ground*. American Social Policy 1950 – 1980.“ Basic Books Publishers, New York.
57. NISBET, R. ([1986] 1993), „*Konzervativizmus: sen a realita*.“ Občanský inštitút. Praha. 1993. Z anglického originálu *Conservatism: Dream ad Reality*. Open University Press, Buckingham, 1986.
58. NISKANEN, W.A. (2005), „*Alternatívy politického a ekonomického vývoja v Európe*. „ Prednáška CEQLS. <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?696>
59. NOVAK, M. (1996), „Stát, občanská spoločnosť, jednotlivec, cirkev.“ *Meze sociálnej politiky štátu*. Občanský inštitút. Praha.
60. NOVOTA, M. (2005a), *Európsky sociálny model. Trendy a riziká sociálnej integrácie Európy*. Nepublikovaný text písaný pre Výberový vzdelávaci spoločenstvo, Bratislava.
61. NOVOTA, M. (2005b), *Reforma sociálneho štátu. Skúsenosti z vývoja sociálnej politiky v USA a možnosti ich uplatnenia na Slovensku*. (Diplomová práca). Trnavská univerzita v Trnave.
62. OCKENFELS, W. (2005), „Sociálna politika na základe kresťanského obrazu človeka. Subsidiarita, rodinná politika a znovuoživenie kresťanskej charity.“ *Bulletin OI* č. 165, máj 2005.
63. OECD (2004a), Social Expenditure Database 1980-2001. (www.oecd.org/els/social/expenditure).
64. OECD (2004b), Taxing Wages <http://www.oecd.org/dataoecd/33/28/34545117.pdf>
65. OECD (2005), OECD in Figures – 2005 edition
66. OLASKY, M. (2001), „Let Faith-Based Programs Solve Our Social Problems.“ In: *Mandate for Charity*. Capital Research Center.
67. „Plošná podpora rodín – áno či nie?“ *Bulletin ISP* č. 1/05. ISP MPSVaR SR. Bratislava, 2005.
68. *Pomôže zníženie daní slovenskému trhu práce?* Bulletin Inštitútu sociálnej politiky MPSVR. Bratislava, 2005.
69. POTŮČEK, M. (1995), *Sociálna politika*, Sociologické nakladateľství, Praha.
70. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky*. Bratislava, november 2002. <http://government.gov.sk>
71. RECTOR, R.(2001), *The Size and Scope of Means-Tested Welfare Spending. Testimony before the Committee on Budget*. U.S. House of Representatives, August 1, 2001.
72. RECTOR, R. (2004), „Understanding Poverty and Economic Inequality in the United States. „ *Heritage Foundation Backgrounder* No. 1796, Washington 2004.
73. RECTOR, R. (1997): *Wisconsin's Welfare Miracle*. In: *Policy Review* No. 82, March – April 1997, str. 20 – 26.
74. RECTOR, R. – TURNER, J. (2003), „Under Senate Bill, Welfare Recipients Who Refuse to Work Would Still Get Cash Benefits.“ *Heritage Foundation Backgrounder* No. 1669, Washington 2003.
75. REPTOVÁ, O. – GONDA, P.- MORVAY, K. – PÄTOPRSTÝ, V. (2002), *Analýza dôchodkového systému na Slovensku*. M.E.S.A. 10. Bratislava, január 2002.
76. *Roger Douglas. Tvurce najúspešnejších hospodárskych reforiem XX. storočia*. <http://www.libinst.cz>
77. ROJAS, M. (2001), *Beyond the Welfare State*. TIMBRO. Stockholm. 2001.
78. ROTHBARD, M. (2001), *Ekonomie štátnych zásahů*, Liberální inštitút. Praha.
79. ROJAS, M. (2005), *Sweden after Swedish Model. From Tutorial State to Enabling State*. Timbro.
80. ROTHMAN, H. – SCOTT, M.(2003): *Companies With a Conscience. Intimate Portraits of Twelve Firms That Make a Difference*. Third Edition. A Myers Templeton Book, The Publishing Cooperative, Denver, str. 7 – 23.
81. RYS, V. (2003), *Česká sociální reforma*. Sociologická studie, Univerzita Karlova, Praha.
82. SAMUELSON, P.A. – NORDHAUS, W.D. ([1989] 1992), *Ekonomika* 2. 13. vydanie. Bratislava, 1992, str. 327-8; z anglického originálu *Economics*, New York, 1989.
83. SAWHILL, I.V. (2003), „The Behavioral Aspects of Poverty.“ In: *The Public Interest*, No. 153, Fall 2003, str. 79 – 93.

84. SCRUTON, R. (1999), *Slovník politického myšlení*. Atlantis, Brno.
85. SHERMAN, A.L. (2001), „Milwaukee after W-2.“ In: Besharov, D.J. – Germanis, P. – Hein, J. – Jonas, D.K. – Sherman, A.L.: *Ending Dependency. Lessons from Welfare Reform in the USA*. Civitas, Institute for the Study of Civil Society, London, str. 30 – 53.
86. SIRICO, R.A. (1997), „Subsidiarity, Society and Entitlements: Understanding and Application.“ *Noter Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy*. Vol. 1997.
87. SLAVÍK, V. a kol. (2005), *Analýza mikroregiónov SR*. Prírodovedecká fakulta UK v Bratislave, Bratislava. http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/mikroregiony_sr.pdf.
88. SLOBODA, D. (2005), „Župné voľby 2005 – facka decentralizácii.“, In: *Konzervatívne listy 1/2006*. Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika, Bratislava 2005, str. 1 (v tlači).
89. SMITH, A. ([1776] 1993), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford University Press. New York. [originál z roku 1776].
90. Správa o stave riešenia záležitostí rómskych komunít v jednotlivých regiónoch Slovenska, Vláda SR, Bratislava, 21.12.2005
91. STEIN, P. (1991), *Sweden: From Capitalist Success to Welfare-State Sclerosis*. Policy Analysis no. 161. September 10, 1991. <http://www.cato.org>.
92. STREČANSKÝ, B. (2000), „Filantropia konca 20. storočia na Slovensku a vo svete“, Centrum pre filantropiu, Bratislava, september 2000.
93. SULÍK, R. (2005), *Odvodový bonus a redistribučný odvod*. Bratislava, máj 2005. www.sulik.sk.
94. TANNER, M.D. (2001), „Corrupting Charity. Why Government Should Not Fund Faith-Based Charities.“ *Policy Analysis No. 62*, Cato Institute, Washington.
95. TANNER, M.D. (2003): *The Poverty of Welfare. Helping Others in Civil Society*. Cato Institute, Washington.
96. TANNER, M.D. (2003), „Welfare Reform. Less Than Meets the Eye.“ *Policy Analysis No. 473*. Cato Institute, Washington.
97. TANZI, V. (2005), „The Economic Role of the State in the 21st Century.“ *Cato Journal*, Vol 25, No.3 (Fall 2005).
98. *The Quest for Equitable Growth in the Slovak Republic*. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, World Bank 2005.
99. THOMAY, M. (2002), *Koncepcia reformy dôchodkového systému*. NFAH. Bratislava.
100. TOMEŠ I. (2004), Systémy sociálnych dávok v zemích strední a východní Evropy v prechodnom období. In: Gabriela Munková a kol.: *Sociální politika v evropských zemích*, Karolinum, Praha.
101. TURNER, J. (2003): „*Universal Engagement*“ of TANF Recipients: *The Lessons of New York City*. The Heritage Foundation Backrounder No. 1651. May 8, 2003.
102. VEČEŘA, M. (2001): *Sociální stát - Východiska a přístupy*. Sociologické nakladatelství, Praha.
103. VINK, D. (1998), „Will Wisconsin Works (W-2) fit into the Dutch ”poldermodel”?“ In: *Focus No. 3*, Volume 19, University of Wisconsin – Madison, Institute for Research on Poverty, str. 41 – 47.
104. *Wisconsin Works (W-2) Program. An Evaluation*. Department of Workforce Development. Legislative Audit Bureau, State of Wisconsin, Madison 2005.
105. ZEIGLER, J. (2004), „Implementing Welfare Reform. A State Report Card.“ *Policy Analysis No. 529*. Cato Institute, Washington.
106. Internetové stránky, napríklad:
<http://www.lucidcafe.com/library/96jun/smith.html#books>,
<http://www-hoover.stanford.edu/bios/friedman.html>,
<http://cepa.newschool.edu/het/profiles/hayek.htm>,
<http://www.aei.org/scholars/scholarID.44,filter.all/scholar.asp>,
<http://www.aei.org/scholars/scholarID.43/scholar.asp>,
<http://www.nber.org/papers/>, www.konzervativizmus.sk, www.sulik.sk,
[http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp12e.pdf/\\$FILE/dp12e.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/dp12e.pdf/$FILE/dp12e.pdf)
<http://www.cato.org/pubs/pubs.html>, <http://www.heritage.org/research/welfare/index.cfm>
www.oecd.org/els/workingpapers, www.finance.gov.sk, www.employment.gov.sk,
www.timbro.com, www.libins.cz, www.obcinst.cz.

O autoroch

GONDA Peter (Ph.D.) – ekonóm Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika. Doktorandské štúdium ukončil obhajobou dizertačnej práce *Formovanie systému financovania sociálnej sféry v SR*. Bol koordinátorom projektu a odborným garantom publikácie Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika *Ekonomické dopady vstupu Slovenska do Európskej únie* a spolueditorom knihy *Slovensko na ceste do neznáma*. V rokoch 2001–2004 bol autorom kapitoly *Verejné financie* a v rokoch 2003 a 2004 spoluautorom kapitoly *Sociálna politika, ktoré boli súčasťou publikácie Inštitútu pre verejné otázky Súhrnná správa o stave spoločnosti na Slovensku*. V roku 2005 absolvoval výskumnú cestu po USA, zameranú na sociálne reformy v štátoch Colorado, New York a Wisconsin. Vo svojej publikačnej činnosti a prednáškach na Slovensku a v zahraničí sa venuje predovšetkým verejným financiám a úlohe vlády v spoločnosti, financovaniu sociálnej sféry, menovej politike a ekonomickým aspektom EÚ. V súčasnosti tiež koordinuje projekt *Conservative Quarterly Lecture Series* a externe prednáša na Fakulte managementu UK v Bratislave.

NOVOTA Michal (Mgr.) je externý analytik Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika pre sociálnu politiku. Vyštudoval politológiu na Filozofickej fakulte Trnavskej univerzity v Trnave. Absolvoval študijné pobyty zamerané na medzinárodné vzťahy a politickú ekonomiu na Georgetown University, Karlovej univerzite a University of Oslo. Pôsobil ako podpredseda Kresťanskodemokratickej mládeže Slovenska, asistent poslanca NR SR a krátko ako hovorca Kresťanskodemokratického hnutia. V súčasnosti pôsobí v Slovenskej agentúre pre rozvoj investícií a obchodu a ako člen Sociálnej a bytovej komisie pri Miestnom zastupiteľstve v Bratislave – Petržalke. V roku 2005 absolvoval výskumnú cestu po USA, zameranú na sociálne reformy v štátoch Colorado, New York a Wisconsin.

DOSTÁL Ondrej (Mgr.) – riaditeľ Konzervatívneho inštitútu M.R. Štefánika. Vyštudoval filozofiu a sociológiu na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Pôbil ako vnútropolitický komentátor denníka SME a neskôr ako vedúci politického a tlačového oddelenia Hlavnej kancelárie Demokratickej strany. Zaoberá sa najmä problematikou sociálnej politiky, občianskej spoločnosti, národnostných menšín a niektorými aspektmi európskej integrácie. Publikuje vo viacerých médiách. V rokoch 2003 a 2004 bol spoluautorom kapitoly *Sociálna politika* v rámci publikácie *Súhrnná správa o stave spoločnosti na Slovensku*, ktorú vydáva Inštitút pre verejné otázky. Od roku 2002 je poslancom Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava – Staré Mesto a členom jeho sociálnej a bytovej komisie.

Vydala: Stála konferencia Občianskeho inštitútu (SKOI)

ISBN – 80-969123-2-1