

2.6 Vývoj sociálnej politiky na našom území

Vývoju na našom území sme sa venovali už v predchádzajúcich kapitolách. Teraz by sme sa chceli zamerať na vývoj sociálnej politiky u nás po vzniku 1. Československej republiky v roku 1918.

Československo bolo silne ovplyvnené nemeckým a rakúsko-uhorským modelom. Najmä česká škola bola mimoriadne kvalitná a jej autori patrili k často citovaným. K jej najznámejším predstaviteľom patrili Karel Engliš (1860 – 1961), ktorý už v roku 1916 vydal knihu Sociální politika. Jeho definíciu sme už spomínali. Dalšími významnými predstaviteľmi bol minister sociálnej starostlivosti Lev Winter, minister financií Alois Rašín a ďalší. Títo autori sa zaslúžili o vytvorenie na tú dobu veľmi moderného zákonodarstva o pracovnej dobe, a závodných radách, o minimálnej mzde, o kolektívnych (tarifných) mzdách, o pracovnom súdnictve a pod. a samozrejme, zákon o Sociálnom poistení z roku 1924, ktorý sa stal vzorom pre viaceré krajiny, napr. Grécko.⁵⁵

Hlavnými predstaviteľmi druhej generácie boli Antonín Zelenka a Vlastimil Kalvoda, ktorí prispeli k vytvoreniu zákona o Národnom poistení (1948). V období II. svetovej vojny, počas Slovenského štátu, autori pokračovali v trendoch z predchádzajúceho obdobia. Venovali sa napríklad otázkam skrátenia pracovného času, zvyšovania miezd, ochrane žien pri práci a pod. Názory boli rôzne, niekedy pre nás už ťažko pochopiteľné. Napríklad: „Práca žien je často spojená pre ne s mravným nebezpečenstvom. Býva často obeťou prostredia. Najmä počas nočnej práce, pri práci v baniach a pod. Tiež ich pohlavný život značne trpí.“ alebo „Ženy sú tiež telesne slabšie ako muži. Podobne pre rôzne módne alebo iné zvyky sa horšie vyžívajú ako muži a preto sú menej odolné pracovnej námahe.“⁵⁶

⁵⁵ Tomeš, I. 2001. Sociální politika. Teorie a mezinárodní zkušenost. Socioklub, Praha 2001. ISBN 80-86484-00-9

⁵⁶ Briška, R. 1943. Národné hospodárstvo. Teória a politika. Družstevné vydavateľstvo a kníhkupectvo, Bratislava 1943, str. 500

Radi by sme však spomenuli aj zákon č. 63/1939, upravujúci prácu počas nedele a sviatkov, či zákon č. 16/1941 o hromadnom prepúšťaní robotníctva, ktoré ním bolo obmedzené. Ďalej zákon č. 284/1940 Sb. z. o sprostredkovaní pracovných síl, podľa toho istého zákona sa poskytovali rady pre budúcu voľbu povolania, realizované psychotechnickým oddelením Ústredného úradu práce. Tiež chceme spomenúť zákon č. 240/1941, ktorým sa realizovalo poistenie verejných zamestnancov. Neexistovalo poistenie v nezamestnanosti, i keď sa na jeho príprave pracovalo.⁵⁷

Po skončení II. svetovej vojny a opätovnom spojení Československa vývoj sociálnej politiky ovplyvnila už spomínaná druhá vlna odborníkov. I keď bol prijatý zákon o Národnom poistení (1948), pomerne rýchlo prešiel zmenami, ktorými sa približoval sovietskej škole, čo bolo spôsobené politickou orientáciou Československa.

Došlo k znárodneniu výrobných prostriedkov a štát sa stal prakticky jediným zamestnávateľom a prevádzkovateľom národného hospodárstva. I z tohto dôvodu bolo nasledujúce obdobie vo všeobecnosti charakteristické prechodom k paternalistickým formám sociálnej politiky, keďže o väčšine spoločenských otázok rozhodovala pomerne úzka skupina ľudí. Vtedajší systém by sme teda mohli charakterizovať ako komplexnú, štátom financovanú starostlivosť o pracujúcich a ich rodiny.

Celý systém sociálneho zabezpečenia bol financovaný zo všeobecných daní a teda zo štátneho rozpočtu.⁵⁸ Keďže v tomto období bola zamestnanosť povinná, v podstate existovali dva systémy prerozdelenia: jeden pre pracujúcich občanov a druhý pre tých, ktorí z uznaných dôvodov zamestnaní neboli. Tí, ktorí nepracovali bez uznaného dôvodu, boli označovaní za príživníkov, čo bolo považované za trestný čin.

⁵⁷ Briška, R. 1943. Národné hospodárstvo. Teória a politika. Družstevné vydavateľstvo a kníhkupectvo, Bratislava 1943

⁵⁸ Kvapilová, E. in Sociálna politika na Slovensku. S.P.A.C.E., Bratislava 1998

Politika zamestnanosti bola založená na koncepcii plnej zamestnanosti, ktorá však bola vytváraná umelo, často prijímaním viacerých zamestnancov na jednu pracovnú pozíciu, čo spôsobovalo pokles pracovnej produktivity. Dokonca dochádzalo k relatívnemu nedostatku pracovných síl.

Dalším faktorom, ktorý prispieval k znižovaniu efektivity a produktivity práce bola mzdová politika. Táto bola založená na centrálnej mzdovej regulácii, kde boli mzdy zamerané jednak na plnenie plánu (bez ohľadu na skutočný ekonomický efekt), jednak na kvalifikáciu (bez ohľadu na skutočnú produktivitu výkonu) a jednak na spoločenskú účelnosť (či išlo o manuálnu alebo duševnú prácu). Neexistovala minimálna mzda, nakoľko boli všetky mzdy považované za dostatočné a jej funkciu vlastne plnila najnižšia tarifná mzda.⁵⁹

Zabezpečenie ekonomicky nečinných sa zameriavalo najmä na osoby choré, alebo invalidné, tehotné ženy a matky, starajúce sa o deti, a starých či neplnoletých. Špecifickou skupinou boli umelci a niektoré povolené liberálne profesie. Všetky uznané sociálne udalosti boli kryté systémom sociálneho zabezpečenia, doplneného systémom sociálnej starostlivosti.

Sociálne zabezpečenie bolo univerzálne a povinne poskytovalo dávky na základe právneho nároku. Tieto systémy boli doplnené dotovaním tovarov, služieb a nájomného. Pozitívom tohto systému bolo zabránenie nárastu majetkových rozdielov a pomerne široká podpora rodiny. Tiež v niektorých oblastiach poskytovanie kvalitnej pomoci, napr. v zdravotnej osvedy a prevencie. Vzrástla vzdelanosť a zlepšilo sa bývanie. Nevýhodou bolo vysoká nákladovosť systému a nízka prehľadnosť financovania. Keďže chudoba bola ideologicky zrušená, nebola vytvorená hranica príjmovej núdze. Taktiež boli zlikvidované neštátne inštitúcie, nakoľko štát si v sociálnej oblasti vytvoril monopol. Tiež boli mnohé problémy v sociálnej oblasti marginalizované až popierané, nakoľko neboli v súlade

s ideológiou štátu. V systéme dávok neexistovala pravidelná indexácia, v dôsledku čoho sa v 80-tych rokoch prehlbovali rozdiely v životnej úrovni, najmä v prípade dôchodcov⁶⁰. Vo všeobecnosti teda môžeme konštatovať, že systém bol nepružný, nereagujúci na reálnu situáciu a výrazne ideologicky ovplyvnený.

Aj preto so zmenou spoločenského usporiadania v roku 1989 vznikla potreba výraznej zmeny, resp. vytvorenie úplne novej sociálnej politiky. Hlavným mottom transformácie sa stal prechod od sociálnej starostlivosti k sociálnej pomoci. Prechod od centrálne plánovaného hospodárstva k trhovej ekonomike so sebou priniesol mnohé sociálne problémy, ktoré sa predtým buď nevyskytovali, alebo boli marginalizované. Išlo napríklad o prehlbovanie majetkových rozdielov, nárast chudoby, nezamestnanosť, problém integrácie ľudí so zdravotným postihnutím, problém drogových závislostí, bezdomovectva a pod. I preto sa transformácia realizovala v niekoľkých hlavných oblastiach:

- mzdová politika
- politika zamestnanosti
- rodinná politika
- politika sociálneho zabezpečenia

Mzdová politika

V roku 1990 bol uzákonený inštitút **minimálnej mzdy**. Na jeho základe bola nariadením vlády ČSFR stanovená minimálna mzda od 1.2.1991 vo výške 2000 Kčs. V roku 1992 bol prijatý zákon č. 1/1992 Zb. o mzde, odmene za pracovnú pohotovosť a o priemernom zárobku, ktorým bol odstránený vplyv štátu pri určovaní miezd najmä v podnikateľskej sfére a nahradil ho systém kolektívneho a individuálneho vyjednávania.⁶¹

⁵⁹ Tomeš, I. 2001. Sociální politika. Teorie a mezinárodní zkušenost. Socioklub, Praha 2001. ISBN 80-86484-00-9

⁶⁰ Kvapilová, E. in Sociálna politika na Slovensku. S.P.A.C.E., Bratislava 1998

⁶¹ Sociálna politika v Slovenskej republike v roku 2001. MPSVR SR, Bratislava 2002

Politika zamestnanosti

Jej cieľom bolo pomôcť občanom pri realizácii ich práva na ekonomickú aktivitu a zabezpečiť ich v prípade nezamestnanosti. Vytvorili sa úrady práce, ktoré poskytovali sprostredkovateľské a poradenské služby. Bol prijatý zákon o zamestnanosti, ktorý okrem iného zvyšoval ochranu občanov so zmenenou pracovnou schopnosťou. Dôraz sa kládol na aktívnu politiku zamestnanosti, podporu podnikania a rozvoj služieb. Skracovala sa pracovná doba, predĺžila sa doba dovolenky a pod.⁶² Na Slovensku bol v rámci schválenej Koncepcie politiky zamestnanosti v roku 1996 prijatý zákon č. 387/1996 o zamestnanosti, ktorý nadväzoval na pôvodný federálny zákon⁶³.

Je treba skonštatovať, že v počiatočných fázach transformácie boli dávky pomerne štedré a tým nedostatočne motivujúce. Až v neskoršom období došlo k sprísneniu podmienok vzniku nároku i k poklesu výšky, aby sa zvýšila motivácia občana k riešeniu svojej situácie.

Rodinná politika

V rodinnej politike štát opustil populačné hľadisko a zvýraznil podporu základných sociálnych a kultúrnych funkcií rodiny a jej členov vo všetkých fázach životného cyklu. Zameral sa najmä na ekonomicky ohrozené rodiny, ktorým sa snažil prostredníctvom sociálnej pomoci zabezpečiť aspoň životné minimum. Tiež sa zameral na využitie nástrojov, vedúcich k vlastnej aktivite rodiny a v prípade zlyhania k jej obnove.

Uznesením vlády č. 389 zo dňa 4.6.1996 boli oficiálne schválené základné princípy koncepcie štátnej rodinnej politiky, ktorými sa štát zaväzuje podieľať na riešení životných udalostí s cieľom predchádzať nežiaducemu poklesu životnej úrovne rodín, ktoré sa starajú o nezaopatrené deti. Za tieto udalosti boli považované najmä príchod dieťaťa do rodiny, nezaopatrenosť dieťaťa a jeho sústavná príprava na povolanie, dieťa s ťažkým

zdravotným postihnutím v rodine, náhradná starostlivosť, strata člena či žiteľa rodiny.⁶⁴

Politika sociálneho zabezpečenia

Hlavným mottom transformácie sociálneho zabezpečenia bol prechod od štátneho sociálneho zabezpečenia k prioritě sociálneho poistenia. Vytvorili sa tri piliere sociálneho zabezpečenia: sociálne poistenie, štátna sociálna podpora a sociálna pomoc. Jednou z najdôležitejších legislatívnych úprav bolo prijatie zákona č. 463/1991 Zb. o životnom minime, ktorým sa stanovila hranica chudoby.

V oblasti nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia bolo najvýraznejšou zmenou vytvorenie Národnej poisťovne (zákon č. 7/1993 Z.z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia). Už počas prvého roka fungovania došlo k zisteniu, že spojenie uvedených troch poistení nie je efektívne z dôvodu rozdielnosti princípov, na ktorých sú budované. Preto došlo v roku 1995 k vzniku nových verejnoprávných inštitúcií – Sociálnej poisťovne (nemocenské a dôchodkové poistenie) a Všeobecnej zdravotnej poisťovne a ostatných zdravotných poisťovní (zdravotné poistenie). Od 1. 7. 1996 bolo zavedené doplnkové dôchodkové poistenie.

S ekonomickou transformáciou dochádzalo k výraznému nárastu cien, na čo bolo potrebné reagovať predovšetkým v oblasti vyplácania dávok nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia. V roku 1991 bol prijatý zákon č. 46/1991 Zb. o zvyšovaní dôchodkov, ktorým sa zaviedla ich valorizácia.

Ďalšou výraznou zmenou bolo prijatie zákona č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci, ktorý bol realizáciou snahy o prechod od systémov sociálnej starostlivosti s paternalistickými

⁶² Tomeš, I. 1996. Sociálna politika. Teorie a mezinárodní zkušenost. Socioklub, Praha 1996

⁶³ Sociálna politika v Slovenskej republike v roku 2001. MPSVR SR, Bratislava 2002

⁶⁴ Sociálna politika v Slovenskej republike v roku 2001. MPSVR SR, Bratislava 2002

znakmi k sociálnej pomoci, zdôrazňujúcej participáciu občana pri riešení ťažkých životných situácií.⁶⁵

Ďalšou oblasťou bolo naplnenie princípov rovnosti príležitostí, ktoré zabezpečoval odbor rovnosti príležitostí, zriadený na MPSVR SR v roku 1999.

Uvedená transformácia mala niekoľko cieľov:

- Demonopolizovať sociálnu ochranu – zabezpečiť pluralitu sociálnych subjektov, ktoré sociálnu pomoc poskytujú, vytvoriť priestor pre fungovanie nešťátnych subjektov
- Decentralizovať štátnu sociálnu správu – aby sa sociálna pomoc dostala čo najbližšie k občanovi, presunúť kompetencie na najnižšie články štátnej správy a na mestá a obce
- Demokratizovať sociálnu správu – právne osamostatnenie inštitúcií a včlenenie samosprávnych prvkov do štátnej správy (správne a dozorné rady, komisie a pod.)
- Zmeniť objekt sociálnej ochrany – zamerať sa na jednotlivca s jeho potrebami, nie na jednotlivca ako súčasť ohrozenej skupiny
- Pluralizovať zdroje sociálnej ochrany – prechod od systému financovania zo štátneho rozpočtu ako jediného zdroja k viaczdrojovému financovaniu s účasťou občana, zamestnávateľov, nešťátnych subjektov, miest a obcí a štátu
- Pluralizovať formy sociálnej ochrany – nahradit' nealternatívne systémy viacerými možnosťami pomoci, kde je možnosť vybrať najvhodnejší spôsob pomoci (dávka, služba, poradenstvo a pod.)
- Humanizovať prostriedky sociálnej pomoci – nevyčleňovať občanov v prípade ťažkej životnej situácie,

snažiť sa v prvom rade o pomoc v jeho prirodzenom prostredí

- Zadekvátňiť sociálnu ochranu potrebe – prispôbiť pomoc dĺžke trvania stavu núdze, závažnosti stavu núdze a miere osamotení človeka v stave núdze
- Personifikovať sociálnu ochranu – priblížiť poskytovateľa a prijímateľa ochrany, aby sa poznali, rešpektovali a vzájomne si dôverovali
- Profesionlizovať sociálnu ochranu – zvýšiť kvalitu sociálnej práce, vytvoriť systém vysokoškolského vzdelávania a pod.⁶⁶

⁶⁵ Sociálna politika v Slovenskej republike v roku 2001. MPSVR SR, Bratislava 2002

⁶⁶ Tomeš, I. 1991. Koncepcie systému sociální pomoci (péče). Výskuný ústav práce a sociálních vecí, Bratislava 1991 ISBN 80-7138-014-8