I. ČASŤ: TEÓRIA A PRAX SOCIÁLNEJ POLITIKY

1 TEORETICKÉ A KONCEPČNÉ VÝCHODISKÁ SOCIÁLNEJ POLITIKY

Proces prechodu od systému štátneho paternalizmu k systému založenému predovšetkým na osobnej zodpovednosti každého občana v podmienkach Európy po roku 1989 bol dlhodobý a zložitý a ovplyvnilo ho veľa faktorov. Transformácia ekonomiky na trhové podmienky nebola možná bez zmien v sociálnej oblasti. Ekonomická prax najmä začiatkom deväťdesiatych rokov 20. storočia často podceňovala význam sociálnych aspektov ekonomickej reformy. Už prvé výsledky však ukázali (najmä v SR), že realizácia ekonomickej reformy má svoje sociálne predpoklady, podmienky, sprievodné javy a následky, ktoré sa môžu stať kritickým miestom či bariérou spoločenskej priechodnosti ekonomických reforiem. Každý krok reformy by mal byť sociálne akceptovaný a nemal by vyvolávať sociálne napätie či krízu, resp. brániť uskutočňovaniu ďalších krokov.

Sociálna reforma realizovaná prostredníctvom sociálneho programu sa uskutočnila *v troch súboroch vzťahov*: 1. štát občanovi, v rámci ktorého štát poskytuje i zaručuje isté sociálne minimum občanom; 2. občan v spolupráci so štátom, v rámci čoho štát poskytuje určitú legislatívnu a inštitucionálnu záruku, rovnaký prístup k vzdelaniu, zamestnaniu atď., a občan sa zaradí, resp. vyberie si spôsob najlepšie mu zodpovedajúci; 3. občania sami sebe, kde základom je vlastná iniciatíva, individuálna, rodinná, komunálna či vzájomná priateľská spolupráca alebo pomoc.

V prvom okruhu vzťahov štát realizuje predovšetkým rodinnú politiku a sociálnu podporu. Ide napríklad o prídavky na deti, materský príspevok či rodičovský príplatok. V tomto vzťahu sa realizuje princíp čo najširšej solidarity, ktorej realizáciou sa financujú aj pomoci v rámci sociálnej odkázanosti. *V rámci druhého vzťahu* si občania v spolupráci so štátom financujú skoro celé sociálne zabezpečenie. Štát vytvára inštitucionálny systém a občan realizuje svoje zaradenie platením poistného a zaradením sa do všetkých systémov podľa svojho rozhodnutia. Štát zaručuje základ (minimum) všetkým. Občan však v rámci doplnkového (nadstavbového) systému poistenia či individuálneho pripoistenia (najmä cez komerčné služby) realizuje svoje ďalšie predstavy. *Tretí vzťah* je založený na iniciatíve (zodpovednosť občanov) a solidarite charít, cirkví, rodín či priateľov.

Zmysluplnosť sociálneho programu spočíva aj v ochrane sociálneho sveta pred negatívnymi dôsledkami ekonomického sveta. Reformný proces sociálnej sféry je dlhodobý

a kontinuálny proces. Naformulované sú *základné ciele či zámery sociálnej reformy*, vyjadrené tézami – pluralizovať subjekty i formy sociálnej politiky; uplatniť autonómiu a samosprávu v sociálnej oblasti; liberalizovať rozhodovanie o podmienkach života, práce i odmeňovania; preniesť zodpovednosť za sociálnu situáciu občanov a ich rodín na jednotlivcov a rodiny.

Sociálna reforma sa začala ešte v bývalej ČSFR v roku 1990 v podobe scenára sociálnej reformy. Scenár sa chápal ako ochranný, ktorý mal umožniť a podporiť realizáciu ekonomickej reformy. Jeho cieľom teda nebolo reformovať celý sociálny systém. Riešil len aktuálne riziká, ktoré sa v prvej etape ekonomickej transformácie objavili (nezamestnanosť, privatizácia, inflácia). V tejto etape sa vybudovali sociálne inštitúcie (úrad práce, Sociálna poisťovňa) a vytvoril sa systém sociálnej záchrannej siete.

Záchranná sociálna sieť

Záchranná sociálna sieť **zabezpečuje**, aby:
1. nikto nezavinene neklesol do situácie núdze (odkázanosti),
2. si sústava sociálnych príjmov udržiavala reálnu hodnotu dávok,
3. sociálne podmienky v SR boli v súlade s EÚ.

Garantom záchrannej sociálnej siete je štát, ktorý môže:
- poskytnúť peniaze alebo zaručiť príjem,
- poskytnúť ambulantnú službu namiesto peňazí, keď je to pre občana výhodnejšie,
- poskytnúť azyl ako krajný prostriedok pri sociálnych haváriách. Moderný štát musí byť schopný bezprostredne reagovať na sociálne oslabenie občana či skupiny občanov.

Záchranná sociálna sieť plní tieto **funkcie**:
1. poskytuje určitú ochranu sociálne odkázaným občanom (napr. dávky a príspevky);
2. zabezpečuje ekonomicky aktívnemu obyvateľstvu minimálnu výšku pracovného príjmu zaručením tzv. minimálnej mzdy;
3. zaručuje nevyhnutnú výšku príjmov sociálne odkázaným rodinám či občanom stanovením výšky životného minima a výšky minimálneho starobného dôchodku;
4. aktívne pôsobí v politike zamestnanosti stanovením systému aktívnej a pasívnej politiky zamestnanosti;
5. poskytuje ústavnú sociálnu starostlivosť;
6. realizuje tzv. valorizáciu, čo je prispôsobovanie mzdových a sociálnych príjmov vývoju životných nákladov.

Systém záchrannej sociálnej siete je výrazom solidarity a zodpovednosti štátu vo vzťahu k občanom v prípadoch, že sa nie vlastnou vinou dostanú do stavu núdze, resp. že sú ohrozené ich dôležité sociálne záujmy. Štát týmto systémom zaručuje potrebný, nevyhnutný, spoločensky uznaný štandard pomoci. Záchranná sociálna sieť môže mať **rôzne formy poskytovania dávok**:
1. centrálnu formu s jednotnou výškou dávok,
2. lokálnu formu s diferencovanými dávkami.

Môže sa *aplikovať* na jednotlivca, rodinu, domácnosť. Môže to byť *schéma všeobecnej alebo špecifickej podpory* zameraná na osobitné kategórie obyvateľstva. Výška sociálnych dávok sa môže viazať na isté percento z minimálnej mzdy alebo na hranicu sociálnej odkázanosti.

Zo *skúsenosti vyspelých štátov* vyplýva, že fungovanie sociálnych sietí nie je bezproblémové. Problémom je ich dostatočné efektívne fungovanie. To znamená, že v sociálnych sieťach sú veľké medzery (sieť je riedka) a nepokrývajú žiaduce sociálne udalosti dostatočne, resp. pokrývajú ich v nedostatočnej miere. Skúsenosti však ukazujú aj opak, a síce, že sociálne siete zabezpečujú prílišné sociálne pohodlie (konformné sociálne siete), čím sa oslabuje osobná motivácia riešenia problému. Je logické, že konkrétna podoba záchrannej sociálnej siete v tej-ktorej krajine závisí predovšetkým od finančných zdrojov, ale aj od sociálneho vedomia či cítenia v spoločnosti, a nakoniec aj od dobrej vôle realizovať príslušné opatrenia. Sociálna sieť je jedným z mechanizmov riešenia problémov. Má hlboko humánnu podstatu a napĺňa základné sociálne princípy, solidaritu a spravodlivosť.

Pri vysvetľovaní sociálnej politiky vychádzame z vymedzenia **sociálnej sféry**. Tú považujeme za relatívne samostatnú, prierezovú sféru. Tvorí systém sociálnych vzťahov, podmienok a procesov, ktoré sa prejavujú v obsahu a charaktere činnosti, v správaní, potrebách, záujmoch, hodnotách a cieľoch sociálnych subjektov. Koncentruje sa na životné podmienky ľudí, rozvoj človeka, jeho bytostných, tvorivých síl, rozvoj osobnosti i individuality. Sociálna politika sa v teórii a praxi interpretuje rôzne. Vymedzenie súvisí s chápaním pojmu sociálny. Obvykle sa vysvetľuje:

1. v najširšom zmysle slova ako spoločenský;
2. užšie chápanie sociálneho sa orientuje na riešenie sociálnych nerovností, sociálnu realitu;
3. najužší význam sociálneho súvisí s kuratívnym riešením konkrétnych sociálnych situácií.

Sociálnu politiku možno charakterizovať z rôznych hľadísk a úrovní. Častejšie sa stretávame v literatúre s vysvetľovaním niektorých zložiek či prvkov sociálnej politiky ako s vysvetľovaním sociálnej politiky komplexne. Existuje teda istá ľubovôľa v jej chápaní. Aj v súčasnosti sa stretávame s rozmanitými vymedzeniami, ktoré sa líšia mierou abstrakcie i konkrétnymi východiskami.

Hill (1983) ju v učebnici sociálnej politiky vymedzuje dvomi spôsobmi:

1. sociálna politika ako súčasť verejnej politiky, ako jej určitá oblasť či odbor,
2. sociálna politika je vymedzená tým, čím sa odlišuje od ostatných politík.

Walker uvádza, že existuje toľko definícií sociálnej politiky, koľko autorov o nej píše (Outram, 1989). Niektorí autori z amerického prostredia hovoria o sociálnej politike ako o reziduálnom neurčitom pojme. Niekedy označuje aj tri štvrtiny aktivity vlády, inokedy len snahu udržať príjem chudobných na istej úrovni.

Titmuss (1979) nepodáva vlastnú definíciu sociálnej politiky, ale rekapituluje množstvo definícií uvádzaných inými autormi a nachádza vo väčšine z nich tieto tri definičné znaky:

1. prospešnosť občanom,
2. viazanosť na ekonomické a mimoekonomické ciele,
3. využívanie nástrojov umožňujúcich redistribúciu (prerozdeľovanie) zdrojov od bohatých k chudobným.

R. Mistra (1981) vymedzuje sociálnu politiku ako tie sociálne dohody, mechanizmy a opatrenia, ktoré súvisia s distribúciou zdrojov podľa určitých kritérií potrieb.

T. Marshall (1975) uvádza, že sociálna politika sa vzťahuje na politiku vlád, ktorá má priamy dosah na zabezpečenie občanov príjmami alebo službami. Jej jadrom je teda sociálne zabezpečenie, sociálna pomoc, zdravotné a sociálne služby, bytová politika.

M. Potůček (1995) rozlišuje sociálnu politiku ako praktickú činnosť a sociálnu politiku ako vedný odbor. Sociálna prax ako praktická činnosť je predmetom odborného záujmu sociálnej politiky ako vedného odboru. Sociálna politika ako praktická aktivita formuje vzťah jednotlivcov a sociálnych podmienok ich života. Každý je nejako účastníkom sociálnej politiky, nejakým spôsobom ju spoluutvára, či už ide o neho samého, o život jeho rodiny, o život spoločnosti. Zároveň je však každý vystavený sociálnym podmienkam, ktoré sú objektívnou danosťou.

Radičová (1998) vymedzuje sociálnu politiku dvomi základnými spôsobmi:

1. sociálna politika je to, čo patrí do kompetencie inštitúcie zodpovedajúcej za vykonávanie sociálnej politiky (MPSVR SR); je to potom systém sociálneho zabezpečenia a politika trhu práce;
2. sociálna politika ako politika na uspokojovanie istých životných potrieb a vytváranie životných podmienok na uspokojovanie potrieb niektorej populácie. Potom okrem sociálneho zabezpečenia a politiky trhu práce patrí do sociálnej politiky aj zdravotná politika a politika bývania. Cieľom sociálnej politiky je záruka spoločensky dohodnutých sociálnych a ekonomických práv pri predpoklade fungovania občianskych a politických práv.

Krebs uvádza sociálnu politiku ako politiku, ktorá sa primárne orientuje k človeku, rozvoju a kultivácii jeho životných podmienok, dispozícií, rozvoju jeho osobnosti a kvality života (Krebs a kol., 2002).

Tomeš (1991) definuje sociálnu politiku ako sústavné a cieľavedomé úsilie jednotlivých sociálnych subjektov o zmenu alebo udržanie a fungovanie svojho alebo iného (štátneho, obecného) sociálneho systému. Žižková (1995) rozlišuje tri prístupy:

1. široké vnímanie sociálnej politiky, ktoré vymedzuje konkrétne konanie štátu, ktorým je ovplyvňovaná sociálna realita danej spoločnosti v širokom meradle; sociálna politika sa viaže na životné podmienky ľudí;
2. sociálna politika ako oblasť (súčasť hospodárskej politiky); cieľom je eliminácia ekonomických tvrdostí, ktoré sprevádzajú fungovanie trhového mechanizmu, toto chápanie redukuje sociálnu politiku na systém opatrení predovšetkým v oblasti za-

mestnanosti, mzdového vývoja a sociálneho zabezpečenia; dôraz je položený na jej ochrannú rolu;

3. najužšie chápanie sociálnej politiky; stotožňuje sa tu sociálna politika a sociálne zabezpečenie; sociálna politika je redukovaná na opatrenie v dôchodkovom zabezpečení, chorobe, sociálnej starostlivosti a pomoc rodinám s deťmi.

Strieženec (1993) uvádza sociálnu politiku ako interdisciplinárnu oblasť skúmania a realizácie sociálnych opatrení, ktoré sú potrebné na vyvážený vývoj každej modernej priemyselnej spoločnosti. Je určitým priesečníkom politických zámerov, ekonomickej reality, humánnych, etických, morálnych princípov a zásad, vízií a opatrení.

Podľa K. Repkovej (2024) sa sociálna politika z hľadiska svojho obsahu venuje tzv. sociálnym udalostiam, pri ktorých vzniká riziko narušenia sociálneho fungovania jednotlivcov, rodín, skupín či komunít alebo už k takémuto narušeniu došlo.

Sociálna politika je teda súbor aktivít, opatrení, ktoré cieľavedome smerujú k rozvoju človeka, spôsobu jeho života, zlepšovaniu životných podmienok obyvateľov, zabezpečeniu sociálnej suverenity či bezpečia v rámci daných politických a hospodárskych možností krajiny. V literatúre nájdeme rôzne typy sociálnej politiky (modely), ktoré sa historicky uplatňovali v určitej etape sociálno-ekonomického vývoja vo svete. Typológia sociálnej politiky vychádza v podstate z charakteristiky (a typológie) systémov sociálnej ochrany.

Radičová a Žižková sa pridržiavajú typológie sociálnej politiky, ktorá je klasická a využíva sa aj v štátoch OECD. Základným východiskom sú tri ideálne typy sociálnej politiky definované Titmusom (1959):

Inštitucionálne redistributívny typ je označovaný ako sociálno-demokratický, univerzalistický, s dominantnou úlohou štátu. Zahŕňa celú populáciu, či to sociálne potrebuje, alebo nie. Uplatňuje sa veľký rozsah redistribúcie, obmedzuje sa pôsobnosť neštátnych subjektov. Pracovno-výkonový typ vychádza z priority uspokojovať potreby na základe pracovného výkonu a zásluhy. Štát zaručuje len spoločnosťou uznané minimálne životné štandardy, miera redistribúcie je menšia, je vytvorený priestor na pôsobenie neštátnych subjektov. Reziduálny typ sa spolieha výhradne na trh jeho inštitúcie a na rodinu. V prípade, že zlyhá trh, inštitúcie, rodina, nastupuje štátne sociálne zabezpečenie na úrovni určitého minimálneho štandardu.

Tabuľka 1.1 **Modely sociálnej politiky**

Model (typ) sociálnej politiky	Inštitucionálno-redistributívny	Pracovno-výkonový	Reziduálny
Analytické označenie Hlavní aktéri	paternalistický štát	korporativistickí zamestnávatelia	etatistický, rodina, súkromné poistenie
Pokrytie službami	univerzálne	zmiešané	reziduálne
Vznik nároku	občianstvo	zamestnanosť	skúmanie
Finančná zodpovednosť	štát	zamestnávatelia, štát	potrebnosti, štát

pokračovanie tab. 1.1

Model (typ) sociálnej politiky	Inštitucionálno-redistributívny	Pracovno-výkonový	Reziduálny
Úroveň kompenzácie	vysoká	duálna	nízka
Vzťah k trhu práce	dekomunikácia	oddelenie pracujúcich od nepracujúcich	mimo trhu práce
Cieľ	redistribúcia príjmu	strata príjmu, sociálna podpora	rovnosť v chudobe
Uplatnenie	škandinávske štáty, bývalé postsocialistické	NSR, Rakúsko, Francúzsko, Belgicko	USA, V. Británia

Prameň: Stanek, V. a kol., 2011. *Sociálna politika: teória a prax.* 2. vyd. Bratislava: Sprint dva, 2011. 342 s. ISBN 978-80-89393-28-2

Esping-Andersen (1990) uvádza tri modely:
a) liberálno-reziduálny,
b) sociálnodemokratický,
c) konzervatívny (korporativistický).

Krebs (2002) uvádza štyri modely, pričom už zohľadňuje výsledky práce tzv. Sapirovej skupiny:
a) škandinávsky (modern ws),
b) bismarkovský – inštitucionálny ws,
c) anglosaský – reziduálny ws,
d) latinský – rudamentary ws.

Správa prezentovaná v júli 2003 Nezávislou študijnou skupinou EÚ (André Sapir), vytvorená z podnetu predsedu Komisie, dospela k záveru, že existujú štyri sociálne modely (s väzbou na tzv. európske geosociálne skupiny):
a) severský (škandinávsky) model – reprezentuje vysokú úroveň sociálnej ochrany s vysokou mierou zdanenia, širokými štátnymi intervenciami na trhu práce, ide v podstate o klasický štát blahobytu;
b) anglosaský model – nižšia intervencia štátu ako subjektu, obmedzenejšie kolektívne poskytovanie sociálnej ochrany, zamerané najmä na eliminovanie negatívnych sociálnych dosahov, ktoré by mohli viesť k chudobe;
c) kontinentálny model – založený na poistnom systéme, čiže sociálna ochrana je poskytovaná prostredníctvom verejného poistenia. Pri poskytovaní sociálnej pomoci má trh významnú úlohu;
d) stredomorský model – poskytuje vysokú právnu ochranu zamestnania, nižšiu úroveň podpory v nezamestnanosti. Rozhodujúca časť sociálnych výdavkov je zameraná na dôchodky.

Podľa Európskej komisie sú udržateľné modely severský a anglosaský. V priebehu času sa rozdiely medzi typmi sociálneho štátu stierali. K najväčšiemu priblíženiu dochá-

dza medzi sociálnodemokratickým a konzervatívno-korporativistickým modelom. *Príčiny rozdielov* v jednotlivých režimoch sociálnych štátov sú najmä v troch významných faktoroch:

1. miera sebauvedomenia triedy pracujúcich a charakter, sila ich reprezentácie (politické strany, odbory),
2. štruktúra politických strán a charakter koalícií,
3. historický charakter a spôsob inštitucionalizácie sociálneho štátu (Munková a kol., 2004).

Súčasné vyspelé štáty v Európe majú stále charakter sociálneho štátu, na čom sa zhodujú autori v oblasti sociálnej politiky. V konkrétnych otázkach sociálneho štátu však medzi autormi existujú často názorové rozdiely, týkajúce sa vymedzenia pojmu sociálny štát, jeho perspektívy, dimenzie hodnotení, jeho efektívnosti, vývoja sociálnej štruktúry a sociálnych nerovností.

Subjekty sociálnej politiky

Sociálna politika sa realizuje prostredníctvom subjektov, z ktorých ako hlavný vystupuje štát. Je to tým, že štát určuje obsah, ciele, úlohy i chápanie sociálnej politiky v tej-ktorej etape rozvoja spoločnosti. Na nižších stupňoch či úrovniach riadenia, ale aj v jednotlivých územných celkoch pôsobí veľa ďalších subjektov. V súvislosti s integračnými procesmi hovoríme tiež o tzv. nadnárodných subjektoch. V najvšeobecnejšom chápaní členíme subjekty na štátne a neštátne. Možné členenie je aj na štátne, trhové a netrhové subjekty. Subjekty koncipujú, pripravujú a realizujú sociálnu politiku v rámci svojej pôsobnosti. **Základnú štruktúru** sociálnych subjektov tvoria:

1. štát a jeho orgány,
2. zamestnávatelia,
3. zamestnávateľské a zamestnanecké odborové orgány,
4. obce, mestá, VÚC,
5. charitatívne organizácie, organizácie občianskych iniciatív,
6. cirkev,
7. občania, rodiny a domácnosti.

Aj v rámci takéhoto širokého vnímania subjektov sociálnej politiky si **štát** (v našich podmienkach) necháva svoju významnú a integrujúcu úlohu. Štát ako subjekt sociálnej politiky a realizátor mnohých sociálnych opatrení by v budúcnosti nemal byť nevyhnutne rozhodujúcim subjektom. Nasvedčuje tomu systém utvárania zdrojov pre sociálnu politiku. Finančné zdroje limituje jednak reálny rozpor, v akej miere sú občania ochotní daňami a sociálnymi platbami podporovať sociálne aktivity štátu a, naopak, čo od štátu očakávajú a požadujú. Platí, že štát by nemal zabezpečovať tie sociálne aktivity, ktoré môžu byť rovnakým spôsobom alebo aj kvalitnejšie a účinnejšie zabezpečené inými subjektmi (princíp subsidiarity). Úlohou zostáva hľadať odpoveď na otázku, čo všetko je štát schopný v sociálnej politike úspešne a efektívne robiť. Budovanie pluralitnej spoločnosti znamená aj pluralitu sociálnych subjektov. Predovšetkým neštátne subjekty a ich aktivi-

ty musí sociálna politika výrazne podporovať a rozširovať priestor na ich pôsobenie tak, aby s úspechom nahradili sociálne aktivity štátu.

Objekty sociálnej politiky

Objektmi sociálnej politiky rozumieme všetkých obyvateľov štátu, ale aj určité skupiny obyvateľov a jednotlivcov, ku ktorým sociálne opatrenia subjektov smerujú. Objekty sociálnej politiky sú podľa charakteru a potrebnosti jednotlivých sociálnych opatrení rôzne štruktúrované, napr. podľa ekonomickej aktivity, vzdelania, príjmu, pohlavia či veku. Sociálna politika v cieľovom riešení smeruje k určitému sociálnemu ladeniu spoločnosti. Usiluje sa o starostlivosť, blahobyt ľudí. Jednoznačne sa orientuje na ľudskú bytosť, jej jedinečnosť, schopnosti, záujem, potreby. Ciele sociálnej politiky charakterizujeme ako žiaduce, chcené stavy sociálnej sféry v budúcnosti.

Vždy ide o sústavu cieľov, ktorými sa napĺňa všeobecný cieľ, tzv. rozvoj človeka (indivídua), spôsob jeho života, jeho tvorivé sily a dispozície. Tento cieľ sa dosahuje uplatňovaním všeobecných princípov sociálnej politiky, ale aj konkrétnymi opatreniami čiastkových sociálnych politík. Celý proces tvorby, formulácie i napĺňania cieľov je veľmi konfliktný. Konflikty vznikajú tak medzi subjektmi, ako aj v rámci voľby prostriedkov a nakoniec aj cieľov.

Sociálnu politiku možno charakterizovať z rôznych úrovní a hľadísk. V teórii a praxi je rôzne interpretovaná. Koncentruje sa na životné podmienky ľudí, rozvoj človeka, jeho tvorivých síl, osobnosti a individuality. Do centra pozornosti sa stavia ľudský faktor a jeho kultivácia, a teda aj samotná sociálna politika.

V súčasnosti sa objavili **nové prvky** či **trendy**, ktoré ovplyvňujú či niekedy determinujú sociálnu politiku. Sú to predovšetkým globalizácia súvisiaca s internacionalizáciou mnohých ľudských aktivít (spontánny proces a poznačená nebývalým rozvojom informačných technológií); nepriaznivý demografický vývoj a starnutie populácie; spomalenie hospodárskeho rastu; oslabenie tradičnej funkcie rodiny a solidarity; migračné prúdy do Európy; determinácia finančných zdrojov pre sociálnu politiku; komplikácia sociálneho dialógu; globálna hospodárska kríza; vojny; celosvetové turbulencie, ktorých povaha sa nedá predpovedať; tradičné inštitúcie práva, morálky, vzdelania sa oslabujú, a tým aj celá sociálna stavba.

V spoločnosti stále existuje pnutie o charakter modelu trhovej ekonomiky medzi ľavými či pravými názorovými prúdmi. Pritom Ústava SR v čl. 55 ods. 1 tvrdí, že: „Hospodárstvo SR sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky." (čl. 55 ods. 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava SR v znení neskorších predpisov). Faktom je, že štát má ešte hranice pôsobnosti a zasahovania. Štát má moc, ktorú mu delegovali jednotlivci. Nesmie moc zneužívať proti občanom. Otázka charakteru štátu je kľúčovou civilizačnou otázkou. Túto otázku si dávajú aj v štátoch EÚ, kde povojnový „sociálny štát" narazil na bariéry. EÚ hľadá cesty, ako ďalej, ale nezrieka sa západoeurópskeho sociálneho modelu založeného na koncepcii plnej zamestnanosti a koncepcii sociálneho štátu. Maastrichtská zmluva o EÚ jasne stanovila, že úlohou únie bude dosiahnuť vysokú úroveň zamestnanosti a sociálnej ochrany, zvyšovať životný štandard

a kvalitu života a smerovať k ekonomickému a sociálnemu zjednoteniu medzi členskými štátmi (Bracjun, 2008). Prieskumy v EÚ ukázali, že ľudia si neprajú, aby riešenie existujúcich ťažkostí bolo spojené so znižovaním sociálnych štandardov. Spoločné ciele, ktoré v EÚ smerujú k vybudovaniu aktívnej, otvorenej a spravodlivej európskej spoločnosti na základe zamestnanosti, sociálnej ochrany a rovnosti príležitostí, majú všeobecnú podporu.

Inštitucionálne chápaná štátna sociálna politika je nástroj, ktorým štát občanom zabezpečuje ich sociálne práva v zmysle Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948 a dvoch následných paktov ľudských práv z roku 1966, a Charty základných práv pracujúcich z roku 1989, a tiež Charty základných práv občanov EÚ z roku 2000. Takto vysvetľovaná sociálna politika štátu má vytvoriť spoločnosť rovnakých príležitostí (šancí) a má každému občanovi ponúkať podmienky na integrálny ľudský rozvoj, ktorý vyžaduje úsilie o integráciu ľudského poznania. Je teda nezanedbateľným nástrojom na sociálnu integráciu občanov a v prípade ich zlyhania na zabezpečenie sociálnej existencie (Tomeš, 1996). Takto široko chápaná sociálna politika zodpovedá ekonomickým, sociálnym, historickým a kultúrnym tradíciám Česko-Slovenska i samostatného Slovenska.

Kategórie sociálnych politík

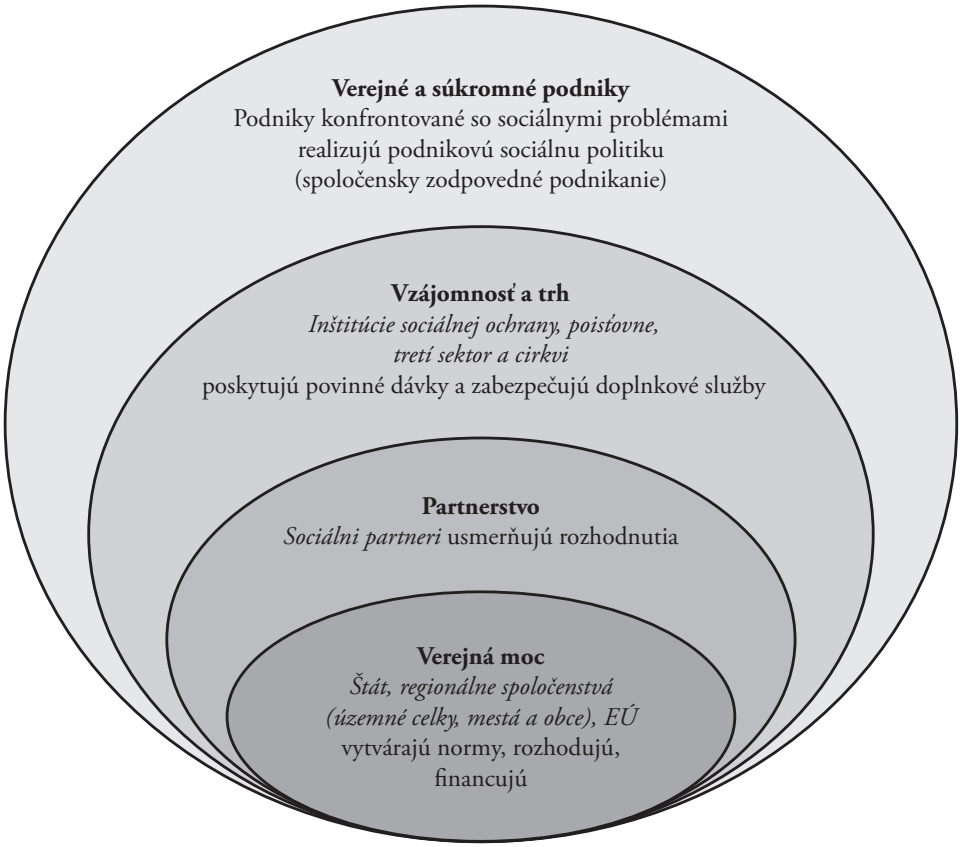
Sociálna politika je v podstate vytváraná **tromi činiteľmi** – vládnou mocou, trhom a domácnosťami. Zobrazené štyri okruhy sociálnej politiky, ktoré predstavujú určité zjednodušenie, umožňujú vymedziť štruktúrovanie predmetu sociálnej politiky a pôsobenie jednotlivých subjektov (obr. 1.1).

Sociálna politika je základným prvkom európskych spoločností (Lendvai-Bainton, Kennett, 2017). Moderná sociálna politika je založená na spoločenskej zmluve medzi občanmi a štátom, v rámci ktorej sú práva a funkcie odsúhlasené všetkými s cieľom podpory spoločného záujmu. Vo všeobecnosti sociálna politika predstavuje nástroj, ktorý vláda uplatňuje na regulovanie a dopĺňanie inštitúcií trhu a spoločenských štruktúr. Sociálna politika je tvorená rôznymi činnosťami na zvýšenie celkového blahobytu spoločnosti a zabezpečenie sociálnych práv občanov, akým je napríklad právo na prácu, zdravie či materiálnu bezpečnosť.

V poslednom období sa zdôrazňujú otázky vzťahu sociálnej politiky a verejnej správy. Vo väčšine európskych krajín sa sociálna politika stala multidisciplinárnym alebo interdisciplinárnym subjektom, do ktorého sa zapájajú vedci z rôznych širokých oblastí štúdia, ako sú ekonómia, história, politológia, sociológia, verejná správa a ďalšie (Nelson, Nieuwenhuis, Yerkes, 2023).

Zo zorného uhla britského *welfare state* sa sociálna politika začína štúdiom sociálnych služieb *a sociálneho štátu.* Vyvinula sa zo „sociálnej administratívy", oblasti zameranej na prípravu ľudí na prácu v sociálnych službách v praxi. Súčasné zameranie na sociálnu politiku namiesto sociálnej administratívy odráža všeobecný trend záujmu praxe o širší záber politiky. Výrazne sa rozvíjali aj praktické otázky, ako napríklad strategické plánovanie, riadenie, partnerská spolupráca a participácia používateľov, ktoré sa stali súčasťou jazyka každodennej praxe v ústrednej a miestnej správe. Existuje nový adminis-

tratívny jazyk, zahŕňajúci témy ako hodnotenie potrieb, ukazovatele výkonnosti, ciele a audit (Spicker, 2014).



Obrázok 1.1 **Štyri okruhy sociálnej politiky (predmet a pôsobenie subjektov)**
Prameň: Vlastné spracovanie.

V rámci sociálnej politiky môžeme rozlíšiť **rôzne kategórie politík**.

Cieľom **všeobecných, globálnych politík** je kolektívne zaručiť určitú formu zabezpečenia proti sociálnym rizikám spojeným s chorobou, invaliditou, starobou, absenciou práce alebo nedostatočným príjmom (sociálne zabezpečenie, garantovaný minimálny príjem). Prostredníctvom týchto politík ide o garantovanie každému občanovi, že za každých okolností bude schopný zabezpečiť primerané existenčné prostriedky pre seba a vyživované osoby.

Sektorové politiky sú etablované podľa odvetví činnosti, ako sú zdravotná politika, politika bývania, vzdelávacia politika a pod. Vo vzťahu k jednotlivých kategóriám osôb (napr. rané detstvo, staroba, materstvo atď.) sa môže realizovať kategoriálna sociálna politika zameraná na konkrétne ciele. Sem môžeme zaradiť aj rodinnú politiku.

Prierezové politiky môžu prekročiť záujem jednotlivých sektorov a skupín občanov, napríklad politiky boja proti chudobe, sociálnemu vylúčeniu, rovnosť osôb, nediskriminácia atď.

Základné skupiny cieľov intervencie štátu v sociálnej oblasti, ktoré ponúka svojim občanom, sú:

1. *regulácia* (napr. vzťah medzi zamestnávateľom a zamestnancom, hygienická bezpečnosť),
2. *redistribúcia* (systém sociálneho zabezpečenia, sociálna činnosť, intervencie pre nezamestnaných),
3. *služby* (verejné sociálne služby týkajúce sa zdravia, zamestnania, vzdelania a pod.).

Štát v sociálnej politike a prístupy k vymedzeniu sociálneho štátu

Sociálna politika je napriek svojej relatívnej samostatnosti vždy vo veľkej závislosti od orientácie hospodárskej politiky. Či je hospodárska politika ladená viac alebo menej sociálne, závisí od politickej situácie, historických tradícií, kultúrnej a vzdelanostnej úrovne, sily a váhy sociálnych partnerov, úrovne sociálneho dialógu, hodnotovej orientácie obyvateľstva. Na vývoj sociálnej politiky malo vplyv aj chápanie úlohy štátu. Koncom 19. storočia, najmä vplyvom sociálnodemokratických myšlienok, poklesol vplyv liberalizmu a posilnil sa vplyv štátu na hospodársky život. Presadili sa myšlienky J. M. Keynesa o potrebe zásahov štátu do hospodárstva. Zvlášť priaznivé podmienky na uplatnenie týchto myšlienok nachádzame približne od dvadsiatych rokov 20. storočia, neskôr sa objavila hospodárska kríza (tridsiate roky), schudobneli takmer všetky európske štáty, povojnová hospodárska politika zlyhala, prejavil sa obrovský rast nezamestnaných, poklesla výroba, produkcia a obchod. V takejto atmosfére vznikla vhodná klíma na presadenie sa myšlienky silného sociálneho štátu, čo sa prejavilo veľkou podporou širokých vrstiev obyvateľstva. Ako príklady v zavádzaní vymožeností sociálneho štátu sa uvádzajú Veľká Británia, Švédsko, Nemecko.

Problémy po prvej svetovej vojne, hospodárska kríza, nástup fašizmu a druhá svetová vojna znamenali zásadný obrat v prístupe k riešeniu sociálno-ekonomických problémov. Skúsenosti európskych štátov ukázali, že liberálna trhová ekonomika nie je výhodná pre všetkých, že relatívny prospech všetkých a spoločenský záujem sa nepresadia automaticky, ale musia sa realizovať na základe konsenzu za podpory štátu a jeho orgánov. Ukázalo sa, že trh má svoje prednosti, ale aj svoje slabiny. Tie spočívajú v trhovej ľahostajnosti k sociálnym princípom, ako je sociálna spravodlivosť, solidarita, ako je riešenie vzniknutých sociálnych javov, ako sú nezamestnanosť, choroba, staroba či narodenie detí. V dôsledku tohto približne od polovice tridsiatych rokov 20. storočia dochádza k rozširovaniu zásahov štátu do sociálnych otázok a zvyšuje sa zodpovednosť štátu za životné situácie obyvateľstva a jeho sociálne podmienky.

Úloha štátu ako subjektu sociálnej politiky sa postupne stáva dominantnou, a štát určitým spôsobom obmedzuje, resp. tlmí aktivitu ostatných sociálnych subjektov. Úlohu štátu môžeme charakterizovať takto:

1. štát sa sociálne angažuje a má dominantné postavenie v tejto oblasti,
2. štát svojou angažovanosťou preberá na seba sociálne zabezpečenie obyvateľstva,
3. uskutočňovanie tejto sociálnej politiky je spojené s rozsiahlou redistribúciou, čo vedie k byrokracii, centralizácii a u príjemcov aj k anonymite,
4. rastie náročnosť na finančné zdroje,
5. systém sociálneho zaistenia či zabezpečenia najširších vrstiev obyvateľstva je v rozhodujúcej miere zadarmo či za minimálnu úplatu.

Sociálne trhové hospodárstvo je projekt, ktorý sledoval určité spoločenské ciele, a to politickú slobodu a demokraciu, zabezpečenie blahobytu jednotlivcov a spoločnosti ako celku, zabezpečenie sociálnych istôt a sociálnej harmónie, ktorú dosahujeme fungovaním výkonného trhového mechanizmu. Sociálne trhové hospodárstvo vychádza z poznania, že politika liberalizmu 19. a 20. storočia viedla k sociálnemu úpadku, a tým aj k obmedzeniu hospodárskeho rozvoja a nezabezpečila sociálno-ekonomickú stabilitu. Štát sa teda chápe ako spolutvorca tohto systému. Stará sa o rámcové podmienky fungovania systému (právo, financie, mena) a spolupôsobí pri napĺňaní sociálnych cieľov, prispieva k realizácii princípov sociálneho štátu, a to aj využitím trhového mechanizmu. Sociálny štát si pri svojom zrode stanovil ako tri významné fakty: zabezpečovať dobré zdravie, vzdelanie a sociálne istenie obyvateľstva.

Zdraženie vstupov, znížená konkurencieschopnosť, rast nákladov a vyčerpanosť zdrojov viedli k hľadaniu úspor, najmä v sociálnej oblasti. V mnohých štátoch začínala prevládať neoklasická koncepcia (sedemdesiate a osemdesiate roky 20. storočia, V. Británia), zdôrazňujúca privatizáciu, podporu trhu, zníženie daňových sadzieb, zníženie sociálnych výdavkov, obmedzenie regulačných zásahov štátu do sociálnej a ekonomickej oblasti. Neoklasici odmietajú riešiť súčasné problémy cestou silného sociálneho štátu. Neodmietajú sociálny rozmer, ale zamýšľajú sa, aký by mal byť sociálny štát, ako by mal fungovať, aký by mal byť jeho rozsah a ako by mal byť usporiadaný.

Koncepcia sociálnej politiky v štátoch EÚ v súčasnosti prechádza určitou obnovou. Dôraz sa kladie na to, že treba posunúť hranicu medzi zodpovednosťou štátu a jednotlivcom. Snaha je o prechod od široko chápanej starostlivosti štátu k štátu zaručujúcemu základné (štandardné) minimum, sociálne istoty pri podpore štátu samostatného správania jednotlivých občanov (zodpovednosť za seba samého). Ide najmä o posilnenie občianskej nezávislosti a zodpovednosti, podporu fungovania neštátnych sociálnych subjektov, zmenu v platení niektorých sociálnych služieb, diferencované a adresné poskytovanie dávok a služieb, záruku minimálnej sociálnej ochrany občanov štátom. V podstate teda ide o hľadanie optimálnej vyváženosti ekonomických a sociálnych prvkov v systéme. Takisto ide o jeho ďalšie koncepčné a aplikačné rozvíjanie. Sociálna politika má v demokratických štátoch stále dôležitú úlohu pri udržiavaní politickej stability.

Vyspelé štáty EÚ napriek problémom (dnes ekonomické nerovnováhy) sa súbežne snažia zabezpečovať ekonomickú efektívnosť a sociálnu spravodlivosť. Cieľom je súdržná, ekologická, solidárna, kooperujúca občianska spoločnosť. Politika rovnakých príležitostí je humanistický koncept a je zároveň prínosom pre konkurencieschopnosť.

Vzhľadom na absenciu jednoznačnej definície sociálneho štátu sa mnohí autori vyhýbajú jeho presnejšiemu vymedzeniu. Uvádzame tri vymedzenia významných odborníkov sociálnej politiky. Prof. Peacock tvrdí, že skutočným cieľom sociálneho štátu je naučiť ľudí, ako si počínať bez neho (Parton, 1996). Podľa prof. Thoneseho je sociálny štát typom spoločnosti, v ktorej vláda na seba preberá zodpovednosť za ekonomickú, sociálnu a politickú prosperitu svojich občanov (Timmins, 1996). Liberálne orientovaný H. L. Wilensky tvrdí, že podstatou sociálneho štátu je vládou chrániť minimálnu úroveň príjmu, výživy, zdravia, bývania a vzdelania pre každého občana ako politické právo a nie ako poskytovanie dobročinnej dávky (Wilensky, 1975). K vymedzeniu sociálneho štátu má množstvo výhrad a americký systém označuje za „*reluctant welfare state*“, teda neochotný sociálny štát. Konštatuje, že prísľub *welfare state* – poskytnúť minimálny životný štandard znovurozdelením príjmov a rovnaké príležitosti – nebol v USA nikdy splnený.

V kapitalistických štátoch sa sociálny štát postupne budoval súčasne zhora (iniciatíva štátu) a tiež zdola (aktivity občanov, organizácií, spoločenských skupín). V štátoch reálneho socializmu sa štátna sociálna politika formovala výlučne zhora, formou vytvárania sociálnych istôt zaručených štátom. Socialistický štát určoval, aké majú mať ľudia potreby a ako ich môžu alebo nemôžu uspokojovať. Monopolistická štátna sociálna politika bola založená výlučne na prerozdelení zdrojov zo štátneho rozpočtu, ktorý pri nízkej tvorbe zdrojov a ich nehospodárnom použití stačil kryť sociálnu politiku na relatívne nízkej úrovni. „Socialistická“ štátna sociálna politika priamo prispela k všeobecnej pasivite a rezignácii jednotlivcov i spoločnosti.

Sociálne modely, uplatňované v súčasnej Európe, vychádzajú z rovnakých základných princípov EÚ definovaných v roku 1957 v Rímskej zmluve o ES, ďalej z princípov Európskej sociálnej charty z roku 1961, Charty základných práv pracujúcich z roku 1989, Európskej sociálnej agendy z roku 2000, Charty základných práv občanov EÚ z roku 2000, dokumentu Európskej komisie o chudobe a sociálnom vylúčení a zrejme završením tejto spoločnej ideovej cesty je prijatie Európskej zmluvy známej ako Lisabonská zmluva a tri dekády európskej stratégie.

V zmysle Amsterdamskej deklarácie sociálnej kvality Európy chceme európsku spoločnosť hospodársky úspešnú, ktorá však zároveň podporuje sociálnu spravodlivosť a aktívnu účasť svojich občanov. V súčasnosti nedokáže Európa zabezpečiť sociálnu kvalitu pre všetkých svojich občanov.

Tabuľka 1.2 **Typológia štátov blahobytu**

Liberálne režimy (USA)	**Korporatívne režimy (SRN)**	**Sociálno-demokratické režimy (Švédsko, Nórsko)**	**Stredozemné režimy (Španielsko, Portugalsko, Grécko, Taliansko)**	**Radikálne režimy (Austrália)**
Esping-Andersen (1990) Liberálny Nízky stupeň dekomodifikácie, trhové rozdiely blahobytu	Korporatívny Mierne stupne dekomodifikácie, sociálne dávky hlavne závisia od predchádzajúcich príspevkov a statusu	Sociálnodemokratický Vysoký stupeň dekomodifikácie, univerzálne dávky a vysoký stupeň dávkovej rovnosti		
Leibfried (1992) Anglosaský Právo na peňažné transfery, štát blahobytu ako kompenzátor v krajnom prípade a prísny vynútiteľ pracovať na trhu	Bismarckovský Právo na sociálne zabezpečenie, štát blahobytu ako kompenzátor v prvom rade a zamestnávateľ v krajnom prípade	Škandinávsky Právo pracovať pre každého, univerzalita, štát blahobytu ako zamestnávateľ v prvom rade a kompenzátor v krajnom prípade	Latinsko-rímsky Právo pracovať a blahobyt proklamovaný, štát blahobytu ako poloinštitucionálny prísľub	
Castles a Mitchell (1993) Liberálny Nízke sociálne výdavky a neosvojenie vyrovnávajúcich nástrojov v sociálnej politike	Konzervatívny Vysoké sociálne výdavky, ale malé osvojenie vyrovnávajúcich nástrojov v soc. politike	Nepravá hegemónia Vysoké sociálne výdavky a používanie viacero vyrovnávajúcich nástrojov v sociálnej politike		Radikálny Dosiahnutie rovnosti v príjme pred zdanením a pred transfermi, nízke sociálne výdavky
Siaroff (1994) Protestansko-liberálny Minim. rodinný blahobyt, ešte relatívne rovnostárske postavenie pohlaví na trhu práce, rodinné dávky sú vyplácané matkám, ale sú dosť neprimerané	Pokrokový kresťansko-demokratický Slabé iniciatívy, aby šli ženy pracovať, silné iniciatívy, aby zostali doma	Protestanský sociálno-demokratický Skutočná voľba pre ženy, či pracovať alebo nie, rodinné dávky sú vyplácané matkám a sú vysoké, dôležitosť protestanstva	Oneskorená ženská mobilizácia Absencia protestanstva, rodinné dávky sú obyčajne vyplácané otcom, univerzálne ženské volebné právo je relatívne nové	

pokračovanie tab. 1.2

Liberálne režimy (USA)	**Korporatívne režimy (SRN)**	**Sociálno-demokratické režimy (Švédsko, Nórsko)**	**Stredozemné režimy (Španielsko, Portugalsko, Grécko, Taliansko)**	**Radikálne režimy (Austrália)**
Ferrera (1996) Anglosaský Dosť vysoké pokrytie štátu blahobytu, sociálna pomoc s testovaním potrebnosti, zmiešaný systém financovania, vysoko integrovaný organizačný rámec úplne riadený verejnou správou	Bismarckovský Silné prepojenie medzi pracovnou pozíciou a sociálnymi oprávneniami, dávky sú proporcionálneho príjmu, financovanie prostredníctvom príspevkov, primerane značné dávky sociálnej pomoci, poistné schémy sú riadené hlavne zväzmi a zamestnávateľskými organizáciami	Škandinávsky Sociálna ochrana ako občianske právo, univerzálne krytie, relatívne štedré fixné dávky pre rozdielne riziká, financované hlavne cez dane, silná organizačná integrácia	Stredozemné Fragmentovaný systém príjmovej garancie, prepojený s pracovnou pozíciou, štedré dávky bez zrozumiteľnej siete minimálnej sociálnej ochrany, zdravotná starostlivosť ako občianske právo, osobitosť v platbách peňažných dávok a financovaní	
Bonoli (1997) Britský Malé percento sociálnych výdavkov financovaných prostredníctvom príspevkov (Beveridge), nízke sociálne výdavky ako percento z HDP	Kontinentálny Vysoké percento sociálnych výdavkov financovaných prostredníctvom príspevkov (Bismarck), vysoké sociálne výdavky ako percento z HDP	Severský Malé percento sociálnych výdavkov financovaných prostredníctvom príspevkov (Beveridge), vysoké sociálne výdavky ako percento z HDP	Latinský Vysoké percento sociálnych výdavkov financovaných prostredníctvom príspevkov (Bismarck), nízke sociálne výdavky ako percento z HDP	
Korpi a Palme (1998) Základné zabezpečenie Oprávnenie založené na občianstve, aplikácia princípu – jednotná sadzba dávok	Korporatistický Oprávnenie založené na kategórii zamestnania a participácie pracovnej sily, využitie princípu – dávka odvodená od príjmu	Obsažný Oprávnenie založené na občianstve a príspevkoch, využitie princípu – jednotná sadzba dávok a dávka odvodená od príjmu		Cielený Oprávnenosť založená na preukázateľnej potrebe, využívanie princípu – minimálna dávka

Prameň: Arts a Gelissen In Stanek, V. a kol., 2011, s. 28-29.

1.1 Podmienenosť hospodárskej a sociálnej politiky

Zložitosť, rozsah, kvalita, dôsledky ekonomických, sociálnych, politických i iných javov a procesov, ich súbežné, často synergické pôsobenie má za následok, že vzťah hospodárskej a sociálnej politiky nie je akademickou otázkou, ale má v súčasnej spoločnosti praktický dosah.

Vzájomný vzťah hospodárskej a sociálnej politiky je zložitý. Obe sú relatívne samostatné politiky so vzájomnými silnými vzťahmi a vzájomnými spätnými väzbami. Sociálna politika má svoje jadro v humanizme a svoje skúmanie prezentuje v spoločenskom živote prostredníctvom problémov, ako sú sociálne istoty, spravodlivosť, solidarita, participácia, homogenizácia a kohézia. *Hospodárska politika* zabezpečuje ekonomickú základňu sociálnej politiky (Vincúr a kol., 2002). Riešenia a opatrenia sociálnej politiky sú tak určitým spôsobom sprostredkované hospodárskou politikou. Zároveň však sociálna politika vytvára spätne predpoklady, podmienky pre hospodársku politiku tým, že kultivuje ľudský kapitál. Tento zdroj nachádza hospodárska politika v *sociálnej politike* (úroveň vzdelania, motivácia, iniciatíva, kvalita života, zdravie, bývanie, rodina), ale aj v klíme spoločnosti, podniku či na pracovisku. Sociálna politika, v podobe sociálneho kapitálu, ukazuje, v akých podmienkach ľudia žijú a pracujú, akí sú zdraví, ako dlho a kvalitne žijú, aká je ich hodnotová orientácia či aké sú medzi nimi vzťahy. Hospodárska a sociálna politika sa vzájomne iniciujú, podmieňujú, stimulujú. Intenzita tohto vzťahu je v rôznych etapách spoločenského rozvoja rôzna. Čím vyšší stupeň rozvoja spoločnosť dosahuje, tým je previazanosť oboch politík intenzívnejšia. Riešenie tohto vzťahu je hľadaním jej optimálneho vzťahu. Tento vzťah je kľúčový pri voľbe politiky štátu.

Sociálna politika má v demokratických krajinách dôležitú funkciu a úlohu pri udržaní politickej stability. Má preto svoje náležité miesto aj v programoch politických strán a hnutí. Najvyspelejšie štáty EÚ sa snažia dosahovať vysokú ekonomickú úroveň súbežne so zabezpečovaním sociálnej spravodlivosti. Zabezpečuje sa to určitou sociálnou solidaritou, konsenzom či politikou sociálnej súdržnosti. V krajinách EÚ sa vytvoril spoločenský mechanizmus, ktorý sa snaží zmierňovať či brániť veľkej (často neodôvodnenej) diferenciácii medzi bohatými a chudobnými. Spočíva v systéme sociálneho poistenia, v daňovom systéme, zdravotnom a školskom systéme, politike zamestnanosti a záchrannej sociálnej sieti. Využitie takéhoto mechanizmu je podmienené:

1. fungujúcim trhovým systémom,
2. systémom spoločenských dohôd, vyjednávaním či sociálnym konsenzom,
3. určitou ekonomickou úrovňou.

Pri riešení dilemy hospodársky rozvoj a efektívnosť verzus sociálna spravodlivosť či sociálne istoty je potom nevyhnutné presne určiť, o akú spravodlivosť ide, aké istoty a kto a v akom rozsahu by ich mal zabezpečovať (Holková a kol., 2007).