

Nové inštitucionálne črty sociálneho štátu na Slovensku

Daniel GERBERY* – Erika KVAPILOVÁ**

New Institutional Features of Welfare State in Slovakia

Abstract

The emerging welfare states in Central Europe have generated diverse views on their nature. They have been frequently described as a peculiar mixture of (Western) welfare state models, or as an outcome of path dependency (communist legacy). The aim of this paper is to contribute to current debate, focusing on institutional development in the selected sectoral policies in Slovakia. Authors also examine the impact of „activation” discourse in the EU social policy debate on shaping ideological currents underlining recent social reforms in the country. Despite obvious limitations of mainstream welfare state classifications to capture changing nature of welfare state regimes in Central Europe, authors describe the emerging welfare state in Slovakia as diverging from universalism and leaning towards basic security with salient features of targeted welfare state model. Main idea of this exercise is, however, to pinpoint possible (negative) consequences of such development for social cohesion.

Keywords: *welfare state, activation policies, transition*

JEL Classification: I13, I38

Úvod

V článku¹ sa pokúšame o charakteristiku modelu sociálneho štátu, ktorý sa v posledných 15 rokoch formuje na Slovensku. Základom našich analýz je vývoj vybraných politík a ich inštitucionálnej podoby od roka 1990 (sociálna pomoc, rodinná politika, politika trhu práce), ako aj charakteristika základných hodnotových

* Daniel GERBERY, Stredisko pre štúdium práce a rodiny, Špitálska 4 – 6, 812 41 Bratislava 1; e-mail: gerbery@sspr.gov.sk

** Erika KVAPILOVÁ, UNIFEM – Ženský fond OSN, Grösslingova 35, 811 09 Bratislava 1, e-mail: erika.kvapilova@undp.org

¹ Text je jedným z výstupov výskumu, ktorý v rámci štátnej úlohy výskumu a vývoja *Transformácia sociálneho systému na Slovensku, stav, výsledky, riziká narušenia sociálnej súdržnosti a modely riešenia* realizovalo Stredisko pre štúdium práce a rodiny v rokoch 2003 – 2005.

princípov a predpokladov, o ktoré sa opierajú sociálne reformy najmä v posledných rokoch. V závere naznačujeme súvislosti medzi objavujúcim sa modelom sociálneho štátu a sociálnou súdržnosťou spoločnosti. Pokúšame sa pomenovať niektoré riziká, potenciálne vyplývajúce zo súčasného smerovania sociálneho štátu na Slovensku, v nadväznosti na sociálnu súdržnosť spoločnosti, ktorá je, okrem iného, dôležitým predpokladom úspešnosti a udržateľnosti ekonomických reforiem.

Hneď v úvode však chceme zdôrazniť, že verifikácia rizík či skutočných dôsledkov reforiem v oblasti sociálnej politiky a politiky trhu práce, najmä tých, ktoré sa uskutočnili po roku 2004,² bude vyžadovať dlhšie obdobie a dostatočne spoľahlivú empirickú bázu, ktorú v tejto chvíli nemáme k dispozícii.

1. Teoretické východiská skúmania sociálneho štátu

Sociálny štát, tak ako ho poznáme v krajinách západnej Európy, sa objavil po druhej svetovej vojne. Jeho expanzia bola, pravda, istým historickým kompromisom rôznych ideologických prúdov a mocenských záujmov, ktoré napokon vyústili do viacerých modelov sociálnych štátov.

1.1. Prehľad základných charakteristík klasifikácií sociálneho štátu

Richard Titmuss [27] je autorom prvej vplyvnej klasifikácie modelov sociálnych štátov (koncom 50. rokov minulého storočia), v ktorej rozlišuje medzi *reziduálnym*, *inštitucionálnym* a „*služobníckym*“ (*handmaiden*) typom sociálneho štátu. V reziduálnom sociálnom štáte sa sociálne služby poskytujú iba tým, ktorí ich nevyhnutne potrebujú, teda tým, ktorých „prirodzené kanály“ na uspokojenie sociálnych potrieb (rodina a súkromné trhy) zlyhali, pričom pomoc štátu sa poskytuje iba v minimálnej miere a dočasne. Opačkom je inštitucionálny model sociálneho štátu, kde sa služby poskytujú univerzálne všetkým občanom podľa ich potrieb. Napokon „služobnícky“ model predstavuje sociálne inštitúcie, ktoré sú úzko viazané na iné spoločenské inštitúcie (najmä trh práce) a služby i dávky sa poskytujú na základe (pracovnej) zásluhovosti.

Gosta Esping-Andersen [6] rozlišuje *konzervatívny*, *liberálny* a *sociálnodemokratický* režim sociálneho štátu. Liberálny sociálny štát poskytuje príjmové testovanie, dočasnú, nízku sociálnu pomoc alebo veľmi nízke univerzálne dávky, pričom typickými klientmi

² Rok 2004 považujeme v istom ohľade za zlomový, pretože od tohto roka vstupuje do platnosti nová daňová reforma (rovná daň), ale dochádza aj k podstatným zmenám v oblasti sociálnej pomoci (sprísnenie nárokov a zavedenie sprísnených podmienok na poberanie dávok a služby sociálnej pomoci spolu s radikálnym znížením tzv. základných dávok) a v oblasti aktívnej a pasívnej politiky trhu práce (prepojenie na systém sociálnej pomoci), ktoré boli tiež sprevádzané novou inštitucionálnou architektúrou (úzke napojenie financovania politiky trhu práce na štátny rozpočet, vznik novej štátnej inštitúcie – Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny).

sú nízkoпрíjmové domácnosti alebo ľudia závislí od pomoci štátu. V korporativistickom type sociálneho štátu sú sociálne práva odvodené od príslušnosti ku konkrétnej (privilegovanej) skupine (pracovníkov podľa typu povolání, sektora produkcie) a udržiavajú existujúce rozdiely medzi rôznymi skupinami (napr. existencia rozdielných penzijných programov pre štátnych zamestnancov alebo iné skupiny pracovníkov). Sociálnodemokratické režimy majú prevahu univerzálnych programov založených na princípe občianstva a tak obmedzujú výrazné sociálne rozdiely v spoločnosti. Pre univerzalistický, sociálnodemokratický sociálny štát je typická tzv. dekomodifikácia, teda princíp, podľa ktorého „sa služby/dávky poskytujú na princípe (občianskeho) práva a kde si jednotlivec môže zabezpečiť živobytie bez toho, aby sa spoliehal na trh“ [6].

Walter Korpi a Joakim Palme [15] ponúkajú ďalšiu typológiu, založenú najmä na analýze penzijného poistenia, v ktorej rozlišujú medzi piatimi ideálnymi typmi inštitúcií sociálneho štátu: všezahŕňajúci alebo *univerzalistický* typ (škandinávské krajiny), *korporativistický* model (najmä Francúzsko a Nemecko), model *základného zabezpečenia* (Veľká Británia, USA, Kanada, Holandsko), model *cieleného zabezpečenia/pomoci* (kam zaradili Austráliu) a inštitúcie sociálneho štátu, ktoré sú kombináciou *dobrovoľnej účasťi*/ členstva občanov, *subvencovanej štátom* (typické najmä pre jeden z najdôležitejších programov sociálneho štátu, penzijné poistenie).

Hlavné rozdiely medzi jednotlivými typmi možno popísať prostredníctvom rozdielov v kritériách nároku (na dávky) a v definovaní dávok. Pre *univerzalistický* typ sociálneho štátu je základným kritériom nároku občianstvo a participácia na trhu práce; pričom dávky sú kombináciou nárokovateľného základu, nad ktorým je príjmovo definovaný príplatok. Pri *korporatívnom* modeli rozhoduje z hľadiska definovania nároku nielen pracovná participácia, ale aj príslušnosť k zamestnaneckej kategórii a výška dávok sa odvíja od príjmu. Pri *základnom zabezpečení* je kritériom nároku občianstvo alebo trvalý pobyt a dávky majú paušálny charakter. *Cielené zabezpečenie* sa sústreďuje iba na istú skupinu občanov (najčastejšie na základe testovania príjmu alebo majetku) a dávky sú minimálne (životné minimum). Tam, kde prevažujú *inštitúcie dobrovoľného poistenia* subvencované štátom, základom nároku je členstvo v programe, pričom dávky môžu byť paušálne alebo (mierne) korešpondujúce s príjmom.

Všetky doposiaľ spomínané klasifikácie sú si v princípe veľmi blízke a jednotlivé modely sociálneho štátu v jednej klasifikácii vykazujú podobné charakteristiky s modelmi v inej klasifikácii. Rozdiel spočíva najmä v dôraze na jednotlivé aspekty prístupu k definovaniu sociálnych štátov (u Titmussa na *rozdelenie zodpovednosti medzi štátom, rodinou a trhom*, podľa Esping-Andersena sú to *výsledky fungovania sociálnych štátov* a ich redistribučných mechanizmov a v prípade Korpiho a Palmeho sú to rôzne *inštitucionálne usporiadania* a ich vplyv na formovanie a reprodukciu skupinových záujmov).

Okrem uvedených klasifikácií existujú ďalšie, ktoré identifikujú aj tzv. juhoeurópsky model sociálneho štátu, pričom reflektujú najmä špecifiká vývoja takých krajín, ako sú Španielsko a Portugalsko (prechod od diktatúry k demokracii).

V sociologickej teórii existuje viacero interpretácií príčin vzniku a expanzie sociálneho štátu (pozri tab. 1). Väčšina z nich sa zhoduje v tom, že sociálny štát nie je výsledkom narušenia trhových mechanizmov, ale predstavuje komplexný model *sociálnych a spoločenských* vzťahov, ktorý je charakteristický pre 20. a 21. storočie. Stephan Lessenich [18, s. 42] hovorí o troch vzájomne si konkurujúcich explanačných prístupoch, ktoré na seba nadväzovali a do sociálnych vied prinášali alternatívne, a často i komplementárne poznatky. Ide o funkcionalistické prístupy, prístupy teórie konfliktu a inštitucionálne prístupy.

Tabuľka 1

Explanačné prístupy vzniku a expanzie sociálneho štátu

<i>Teoretický prístup</i>	<i>Spoločenská makroštruktúra</i> (statická dimenzia)	<i>Spoločenský makroproces</i> (dynamická dimenzia)	<i>Operacionalizácia</i>
Funkcionalistický	Kapitalizmus (ekonomika)	Industrializácia	Industrializácia, modernizácia, kapitalizmus
Konfliktualistický	Demokracia (politika „zdola“)	Triedna mobilizácia	Demokratizácia, masová demokracia, politika triednej príslušnosti, tvorba koalícií, stranícka demokracia
Inštitucionálny	Štát (politika „zhora“)	Inštitucionalizácia	Budovanie štátu, štátne štruktúry, organizačná kapacita

Prameň: [18, s. 42].

Funkcionalistické teórie sociálneho štátu kladú pri vysvetľovaní vzniku a vývoja sociálneho štátu *dôraz na význam ekonomiky* a spôsob výroby v kapitalizme [30]. Sociálny štát je výsledkom politickej reakcie na meniace sa hospodárske podmienky a na sociálne problémy súvisiace s prechodom od agrárnej k priemyselnej spoločnosti. Sociálny štát vznikol a vyvíjal sa ako *odpoveď* na procesy industrializácie a vývoj kapitalizmu. Západné priemyselné kapitalistické štáty by mali na základe tzv. logiky industrializmu konvergovať sociálnou štruktúrou a základnými politikami bez ohľadu na politické režimy alebo dominujúce politické ideológie.³

Interpretácie vychádzajúce z teórie konfliktu *zdôrazňujú úlohu demokracie*, to znamená presadzovania všeobecného volebného práva a rozšírenie demokratických foriem záujmového združovania. Sociálny štát bol výrazom *politickej mobilizácie* obyvateľstva, predovšetkým pracujúcich, dôsledkom rozvoja masovej demokracie, možnosti vzniku politických strán založených na triednej príslušnosti.

Tretia skupina vysvetlení vzniku sociálneho štátu (inštitucionalizmus) chápe *štát* ako formu politickej organizácie, ktorá nie je len arénou pre triedne konflikty, ale je *autonómnym aktérom*, ktorý tieto konflikty riadi a usmerňuje. Administratívne

³ K tejto téme pozri napríklad veľmi prehľadný text [24].

štruktúry a organizačná kapacita moderného štátu boli podľa týchto teórií rozhodujúcimi skutočnosťami, ktoré viedli k presadeniu sa novej formy kapitalistickej a demokratickej štátnej organizácie.

Možno teda povedať, že moderný sociálny štát (v západnej Európe) vznikol a vyvíjal sa ako forma spoločenskej organizácie, ktorá sa vyznačovala spojením demokratickej formy štátu, kapitalistického hospodárstva a regulovaného sociálneho sektora, v rámci ktorého existovali štátom garantované nároky na základe zákonom definovaných kritérií. Pojem *sociálny štát* sa nevzťahuje len na súbor sociálnopolitických programov. Kým programy, ktoré by sme mohli označiť za sociálnu politiku, existovali už koncom devätnásteho storočia, sociálny štát ako modus politicky ukotveného procesu *začleňovania a zospoločenšťovania* sociálnych rizík možno datovať od konca druhej svetovej vojny. Jednou z charakteristík takto definovaného sociálneho štátu je jeho schopnosť vytvárať takú spoločenskú infraštruktúru, ktorá umožňuje konsenzuálne ekonomické a sociálne výmeny. Verejný manažment agregovaných sociálnych rizík má zásadný vplyv na konanie jednotlivcov i skupín, pretože redukuje neistotu, nepredvídateľnosť budúcnosti vo vzťahu k materiálnym podmienkam. Redukovaním materiálnych prekážok zároveň vytvára pre občanov dodatočný manévrovací priestor na výber/tvorbu životných stratégií, ktorý im pôvodne nebol dožičený z rôznych dôvodov. Sociálny štát svojimi nástrojmi nevytvára len závislosť od sociálnych dávok, poskytuje aj priestor na voľbu náhradných životných stratégií.⁴

2. Faktory a limity ovplyvňujúce skúmanie modelu sociálneho štátu na Slovensku

Uvedené teoretické východiská vzniku a rozvoja sociálneho štátu sa budovali vo vzťahu k vyspelým západným demokratickým štátom v druhej polovici minulého storočia a vychádzali z predpokladov, ktoré nemusia bezo zbytku platiť v prípade Slovenska. Nástup socializmu radikálne zmenil nastavenie a predpoklady systému sociálnej ochrany existujúce po druhej svetovej vojne, čo sa odrazilo vo východiskách jeho transformácie po roku 1989. De Deken [4] označuje špecifickú sociálnu politiku charakteristickú pre krajiny strednej a východnej Európy počas trvania socialistického štátu za leninský typ sociálnej politiky. Z formálneho hľadiska bola zameraná univerzálne – na široký okruh „pracujúcich“ a ich rodín, pričom výhradným poskytovateľom sociálneho zabezpečenia bol štát. Extenzívne nastavenie malo formálny charakter, keďže „reštrikcia

⁴ Redistribúcia príjmov sa spája väčšinou s presmerovaním príjmov od bohatých k chudobným, L. Leisering a R. Walker [17, s. 8] však tvrdia, že v praxi má prevahu redistribúcia horizontálna, ktorá vytvára podmienky na prerodžovanie príjmu počas životného cyklu. Redistribúcia medzi rôznymi časovými obdobiami bola charakteristická tak pre Bismarcka, ako i Beveridgea.

sociálnych práv bola taká značná, že takmer univerzálne poňatie neslúžilo emancipácii, ale predstavovalo časť štátnej totalitnej kontroly občanov“ [4, s. 354]. Napriek extrémnej orientácii na prácu, jedným z predpokladov sociálneho zabezpečenia bola lojalita a fyzická prítomnosť na pracovisku, a nie výkon. Sociálna politika vykazovala síce univerzalistický príklon, zároveň však mala silný prirodzený potenciál vylučovať niektoré kategórie populácie. Podobným spôsobom vidí sociálnu politiku socialistického Československa J. Večerník [28]. Nešlo o univerzalitu sociálnej veľkorysosti a solidarity, ale o univerzalitu povinnej zamestnanosti a štátnej kontroly.

Dedičstvo komunistickej totality znamenalo inú štartovaciu čiaru a iné výzvy, než to bolo v prípade západoeurópskych krajín, čo však neznehodnocuje význam analytických nástrojov a poznatkov získaných pri štúdiu ich sociálnych štátov. Pri pokusoch charakterizovať formujúci sa model (modely) sociálneho štátu v postkomunistických krajinách strednej a východnej Európy možno identifikovať niekoľko základných prístupov. Medzi najrozšírenejšie patria pokusy charakterizovať sociálny štát v nových demokraciách na základe Esping-Andersenovej klasifikácie troch typov sociálneho štátu [6]. Viacerí autori vykresľujú tento vývoj ako prechod k liberálno-kapitalistickému (reziduálnemu) modelu, ktorý možno zjednodušene charakterizovať prechodom k minimálnemu štátu (minimálne intervencie vlády do sociálnej oblasti a sféry trhu práce) a presunom zodpovednosti za sociálne blaho na jednotlivcov a ich rodiny [6; 15]. Existujú aj pokusy identifikovať prvky konzervatívneho (zdôrazňovanie princípu zásluhovosti) či sociálnodemokratického typu (podpora univerzalizmu v oblasti jednotlivých sektorov sociálnej politiky) sociálneho štátu v konkrétnych krajinách strednej a východnej Európy. Práce ďalších teoretikov naznačujú, že v strednej a vo východnej Európe sa sociálny štát formuje skôr ako kombinácia viacerých typov sociálnych štátov – v závislosti od konkrétneho sektora sociálneho štátu, s prevahou modelu základného zabezpečenia [15].

Nie vždy je možné (a pre autorov ľahké) explicitne sa prihlásiť k niektorému z prúdov teoretického uvažovania. Jednou z významných komplikácií je skutočnosť, že existencia „socialistického“ (každému podľa jeho zásluh) alebo „komunistického“ (každému podľa jeho potrieb) typu sociálneho štátu, ktorý je vlastne objektom sociálnej transformácie u nás, sa pri komparatívnych analýzach európskych sociálnych štátov, vzhľadom na ich faktickú neexistenciu, prakticky nevyskytuje.

Uvedomujúc si toto obmedzenie, no i ďalšie, v našich analýzach sme si za teoretické východisko zvolili Korpiho a Palmeho klasifikáciu modelov sociálneho štátu, ktorá kladie dôraz na formovanie a reprodukciu *inštitúcií*. Inštitucionálny rámec sociálnopolitických intervencií a ich konkrétne inštitucionálne vyjadrenie formujú výslednú podobu sociálneho štátu, voľba inštitucionálnych štruktúr má

zásadný vplyv na konanie ľudí. „V centre pozornosti inštitucionálnej analýzy sú otázky vzniku inštitúcií, ich zmien a spôsobov, akými ovplyvňujú správanie jednotlivcov.“ [14, s. 239] Jeden z dôvodov predstavuje skutočnosť, že podstata sociálnych reforiem na Slovensku sa najvýraznejšie prejavuje práve v oblasti inštitucionálnych zmien. Zvoleným prístupom chceme zároveň zdôrazniť tvrdenie, že inštitúcie, ktoré sú prejavom snahy o budovanie nového systému, nie sú výsledkom „prirodzeného“ vývoja. Tvorí ich ľudia a záujmy, pričom ich ďalšie pretrvávajúce a reprodukcia majú spätné účinky na ľudí. Nové inštitúcie štruktúrujú konanie ľudí nielen vo vzťahu k štátu a systému sociálnej ochrany, ale prostredníctvom skúseností a vzdelávacieho systému majú vplyv aj na formovanie hodnôt, noriem a predstáv o princípoch a pravidlách, podľa ktorých fungujú („majú“ fungovať). Na ilustráciu využívame poznatky o vývoji jednotlivých sektorov (programov) sociálneho štátu na Slovensku. Konkrétne sa zameriame na výsledky analýz *inštitucionálnej transformácie* politiky trhu práce, štátnych sociálnych dávok (dávky pre rodiny) a sociálnej pomoci (pomoc v hmotnej núdzi).

Uvedomujeme si, že pri analýzach sociálneho štátu v postkomunistických krajinách, ktoré sú dnes členmi EÚ, je potrebné mať na zreteli aj ďalšie skutočnosti. Veľký význam pre formovanie sociálnej politiky a sociálneho štátu mali a majú procesy súvisiace so vstupom Slovenska do EÚ. Hoci sociálna politika je stále záležitosťou národných vlád, a nie súčasťou spoločnej európskej politiky, mnohí priznávajú, že konvergencia nastáva aj v tejto oblasti, najmä prostredníctvom spoločných európskych stratégií a programov (programy v oblasti zamestnanosti či sociálnej inklúzie).⁵ Jeden z najvýraznejších prvkov, ktoré možno v súčasnosti považovať za istú konvergenčnú črtu európskych sociálnych politík (a sociálnych štátov), tvorí „aktivistický“ prístup k riešeniu sociálnych otázok.

3. Aktívna európska sociálna politika

Termín *aktivizácia/aktívna politika* sa začal v kontexte európskej sociálnej politiky používať relatívne nedávno a je súčasťou európskeho diskurzu o sociálnej inklúzii/exklúzii. Aktivizačná politika je však v realite zameraná na riešenie viacerých, niekedy veľmi rôznorodých problémov, akými sú nielen sociálna inklúzia, ale aj vysoká miera nezamestnanosti, rast výdavkov na sociálnu pomoc, či dokonca pokles/strata pracovnej morálky. Cieľom aktivizačnej politiky je vo všeobecnosti povedané dosiahnutie aktívnej participácie občanov na riešení svojej sociálnej situácie. Aktivizácia môže znamenať *nový typ politiky*, ktorá nahrádza

⁵ Patrí sem aj metóda otvorenej koordinácie, ktorej dôležitou súčasťou je výmena dobrých skúseností (*good practice*) ako jeden zo spôsobov koordinácie sociálnych politík v rámci EÚ a zdroj inovačných poznatkov pre tvorcov politík.

pasívne opatrenia založené na takmer bezpodmienkovom vyplácaní dávok, alebo môže byť *doplnkom* existujúcich „pasívnych“ politik. Aj preto môžeme pod týmto označením nájsť veľkú variabilitu politik a programov, a to predovšetkým v oblasti politiky trhu práce a sociálnej pomoci.⁶ Táto variabilita je odrazom rôzneho chápania samotného pojmu *aktivizácia*.

R. van Berkel a H. Möller [2] rozlišujú medzi rôznymi interpretáciami aktivácie, ktoré možno identifikovať v súčasnom teoretickom diskurze. Prvú interpretačnú skupinu tvoria zástancovia *autonómie/autonomisti* (*autonomy optimists*), podľa ktorých sú ľudia sami osebe aktívni a schopní nájsť si najvhodnejšie formy spoločenskej participácie a začlenenia. Nevyhnutnou podmienkou pomoci zo strany štátu je však garancia minimálneho/občianskeho príjmu.

Druhú skupinu tvoria zástancovia *idey nezávislosti od sociálnych dávok* (*welfare independence optimists*), ktorí v štátnych intervenciách a vo „veľkorysom“ poskytovaní sociálnych dávok vidia naopak prekážku aktivácie ľudí. Sociálne dávky považujú za hlavnú príčinu pasivity a reprodukovanej závislosti ľudí od štátu.

Obe spomínané skupiny názorov chápu aktivačnú politiku ako reakciu na existujúci dávkový systém a ako doplnok pasívnej politiky.

Tretiu skupinu názorov predstavujú teoretici, ktorí sústredia svoju pozornosť na spôsoby, ako participáciu dosiahnuť. Tu Berkel a Möller rozlišujú medzi tzv. *paternalistickými optimistami* (*paternalist optimists*) a *aktivizačnými optimistami* (*activation optimists*). Prvý prístup je momentálne veľmi rozšírený v mnohých programoch členských štátov EÚ a pokúsime sa ukázať, že je aj základným prístupom k sociálnym reformám na Slovensku, prinajmenej od roka 2002. Jeho základom je presvedčenie, že je potrebné *prinútiť* ľudí, ktorí *nechcú* participovať (na svojej inklúzii), aby boli aktívni – pretože je to v ich vlastnom záujme. Dávkový systém sa potom využíva ako „odmena“ za prispôsobenie sa tomuto „donúteniu“.

Aktivizační optimisti si naopak myslia, že ľudia v princípe *chcú* participovať na riešení vlastnej sociálnej situácie, ale v niektorých prípadoch, dokonca i keď na to majú zdroje, nie sú to z rôznych dôvodov schopní urobiť, a preto je úlohou štátu im *pomôcť* (skôr formou špecializovaných služieb než prostredníctvom dávok).

Na tejto klasifikácii prístupov k aktivizácii je dôležité to, že každý z uvedených prístupov je základom iného praktického riešenia, východiskom konkrétnych politických rozhodnutí a opatrení zameraných na aktivizáciu občanov. Každý z prístupov korešponduje aj s inými redistribučnými/emancipačným princípmi, ktoré sú základom klasifikácie sociálnych štátov. Tieto vzťahy sme sa pokúsili zobrazit' v modifikovanej tabuľke 2, ktorej pôvodnými autormi sú Berkel a Möller.

⁶ Konkrétne príklady z nedávnej minulosti zahŕňajú napríklad tzv. Nové dohody vo Veľkej Británii (2001), zákon o rehabilitatívnej práci vo Fínsku (2001), „garanciu aktivity“ vo Švédsku (2000) či Hartzovu reformu politiky trhu práce a sociálnej pomoci v Nemecku (2003 – 2005).

Tabuľka 2

Charakteristiky prístupov k aktivácii a väzba na modely sociálneho štátu

<i>Prístup k aktivácii</i>	<i>Hlavné systémy inklúzie</i>	<i>Emancipačné mechanizmy</i>	<i>Úloha pasívnej politiky</i>	<i>Väzba na modely sociálneho štátu (Korpi a Palme)</i>	<i>Rozprava o sociálnej exklúzii a chudobe</i>
Autonomisti	Základný/občiansky príjem: autonómia prostredníctvom pokrytia základných potrieb	Bezpodmienkový príjem	Ponúka zdroje na uspokojenie základných potrieb	Základné zabezpečenie (paušálne bezpodmienkové dávky na princípe občianstva)	Rozprava o redistribúcii: problémom je chudoba a sociálne vylúčenie, cieľom redukcia chudoby a redistribúcia, prostriedkami dôstojný minimálny príjem, prípadne programy APTP
Zástancovia nezávislosti od sociálnych dávok	Participácia na trhu práce a nezávislosť od sociálnych dávok	Trh a rodina; absencia sociálneho štátu/dávok a subvencovaných služieb	Pôsobí negatívne, treba ju eliminovať	Cielený model (dočasná minimálna pomoc na základe dokázanej núdze)	Rozprava o úpadku pracovnej a rodinnej morálky klientov sociálnej pomoci: problémom je strata osobnej zodpovednosti a pracovnej morálky, cieľom je dosiahnutie sebestačnosti a zodpovednosti, prostriedkom zníženie dávok a prinútenie pracovať (negatívna aktivácia)
Paternalistickí optimisti	Trh práce: trh práce a nezávislosť od sociálnych dávok/zabezpečenia	Paternalizmus: podpora tých, ktorí rešpektujú predpísané pravidlá inklúzie, prinútenie tých, ktorí "nechcú" dodržiavať tieto pravidlá	Podporuje príjem v závislosti od vyvinutého úsilia, žiaduce správanie odmeňuje a nežiaduce trestá	Všezahŕňajúci alebo univerzálny model (podpora príjmu je pre všetkých rovnaká, avšak podmienkou nie je občianstvo, ale participácia na trhu práce a ochota prispôbiť sa istým pravidlám)	Rozprava o sociálnej inklúzii: problémom je pasca chudoby spôsobená „veľkorysými“ sociálnymi dávkami a negatívne pohnútky hľadať si prácu, cieľom je začlenenie na trh práce a aktivácia, prostriedkami sú pozitívna (aj negatívna) aktivácia, vyváženie práv a povinností, recipročný dôstojný minimálny príjem
Aktivační optimisti	Aktívna participácia v rozličných systémoch	Aktívna politika/opatrenia	Závislé alebo nezávislé od istých podmienok; vo svojej paternalistickej podobe odmeňuje úsilie o inklúziu prostredníctvom široko chápaného konceptu práce	Kombinácia základného zabezpečenia (avšak podmienená široko chápanou pracou) a cieľového modelu (pomoc tým, ktorí to preukázateľne potrebujú)	Rozprava o sociálnej inklúzii: problémom je pasca chudoby spôsobená „veľkorysými“ sociálnymi dávkami a negatívne pohnútky hľadať si prácu, cieľom je začlenenie na trh práce a aktivácia, prostriedkami sú pozitívna (aj negatívna) aktivácia, vyváženie práv a povinností, recipročný dôstojný minimálny príjem

Prameň: R. van Berkel a H. Möller [2], s. 54, tab. 3.I. (modifikovaná – predposledný stĺpec E. Kvapilová, posledný stĺpec na základe R. Levitas [19].

4. Princíp aktivizácie ako základ identifikácie modelu sociálneho štátu na Slovensku: príklady sektorových politík

4.1. Politika trhu práce: od pasívnej podpory k aktivizácii poberateľov dávok

Cieľom tejto časti je zhodnotiť, ako jednotlivé inštitucionálne reformy politiky trhu práce vytvárali podmienky na podporu participácie tých, ktorí majú z rôznych dôvodov problém nájsť a udržať si platenú prácu. Participáciu chápeme ako dôležitú podmienku a súčasť sociálnej súdržnosti spoločnosti, a naopak, dlhodobé vyčlenenie niektorých kategórií občanov zo systému (práce a/alebo sociálnej pomoci) považujeme za vážne riziko a ohrozenie sociálnej súdržnosti spoločnosti.

Organizačné zabezpečenie politiky trhu práce (jej pasívnej a aktívnej zložky) až do roku 1997 spadalo priamo pod Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a jej výkon zabezpečovali úrady práce. V polovici 90. rokov vznikla *Správa služieb zamestnanosti*. Vytvorenie novej verejnoprávnej organizácie *Národného úradu práce* (NÚP), ktorý vznikol v roku 1997, malo za cieľ zefektívniť výkon politiky trhu práce, profesionalizovať činnosti spojené s výkonom politiky trhu práce, oddeliť prostriedky určené na podpory v nezamestnanosti a programy trhu práce od štátneho rozpočtu, zlepšiť systém evidencie a štatistiku, zaviesť hodnotenie využívania prostriedkov a efektívnosti jednotlivých programov trhu práce. Ukázalo sa však, že systém financovania politiky trhu práce, jej aktívnej a pasívnej zložky z príspevkov zamestnancov a zamestnávateľov, oddelený od štátneho rozpočtu, má svoje nedostatky. Tie sa postupne prejavili v pomere výdavkov na aktívnu politiku trhu práce, ktoré boli veľmi nízke, a to napriek tomu, že Slovensko sa od začiatku reformných procesov hlásilo ku konceptu aktívnej politiky trhu práce.⁷ Národný úrad práce bol napokon koncom roka 2003 zrušený. Oficiálnym dôvodom nebol neefektívny systém financovania, ale potreba prepojiť systémy sociálnej pomoci, štátnej sociálnej podpory a politiky trhu práce: realizovať zmeny v sociálnom systéme tak, aby sa *zabránilo zneužívaniu sociálnych dávok*, a zefektívniť pomoc pre tých, ktorí ju potrebujú a hľadajú si prácu.

Zmeny mali nastať predovšetkým v aktívnej politike trhu práce a nemali sa týkať iba jej financovania, ale aj samotných programov. Výsledkom bolo vytvorenie novej organizácie na inštitucionálne zabezpečenie politiky trhu práce – *Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny*, ktoré nahradilo NÚP (2004). Okrem činností, ktoré zabezpečoval NÚP, nová organizácia na seba prevzala aj plnenie

⁷ Koncept aktívnej politiky trhu práce predpokladá, že výdavky na pasívnu politiku sú nižšie ako výdavky na programy trhu práce. Dôvodmi problémov v oblasti aktívnej politiky trhu práce bola však jednak vysoká pretrvávajúca nezamestnanosť, ako aj skutočnosť, že štát participoval na financovaní aktívnej politiky trhu práce iba výnimočne, formou jednorazových účelovo viazaných štátnych dotácií.

úloh na úseku štátnych sociálnych dávok a dávok sociálnej pomoci. Možno povedať, že v roku 2004 došlo k centralizácii inštitucionálneho zabezpečenia a financovania (aktívnej) politiky trhu práce na Slovensku a k jej užšiemu prepojeniu na ostatné zložky sociálneho systému (štátnu sociálnu podporu a sociálnu pomoc). Nová legislatíva, ktorá upravuje politiku trhu práce, ráta s viacerými zdrojmi financovania aktívnej politiky trhu práce, najmä so zdrojmi zo štrukturálnych fondov EÚ (Európsky sociálny fond).

Spolu s organizačnými zmenami dochádzalo aj k *d'alším inštitucionálnym zmenám* v pasívnej a aktívnej politike trhu práce. Postupne sa sprísňovali kritériá nároku na poberanie podpory v nezamestnanosti – skracovali sa obdobia poberania a znižovali sa dávky, stanovila sa horná hranica dávky, sprísňovali sa podmienky registrácie a znovuzaradenia do registrácie uchádzačov o zamestnanie. Zmyslom týchto zmien bolo „aktivizovať“ ľudí pri hľadaní práce a zabrániť zneužívaniu sociálneho systému.

K významným zmenám došlo aj oblasti programov trhu práce (v aktívnej politike). Pôvodné programy zo začiatku 90. rokov mali charakter dočasného zamestnávania (spoločensky účelné pracovné miesta – SÚPP, verejnoprospešné práce – VPP) a rekvalifikácií, pretože sa predpokladalo, že obdobia bez práce budú relatívne krátke a rekvalifikácie prispievajú k plynulému prechodu zamestnancov medzi jednotlivými sektormi produkcie. Neskôr sa ukázalo, že tento typ programov je pomerne nákladný a nevedie k dostatočným efektom (trvalé pracovné miesta, skracovanie doby registrácie), a preto sa definície SÚPP a VPP sprísňovali a prísnejšie sa definovali aj príspevky na podporu vytvárania pracovných miest.

Inštitucionálne zmeny politiky trhu práce, ktoré vstúpili do platnosti v roku 2004, priniesli ďalšie úpravy opatrení aktívnej politiky a štruktúry programov. Došlo k posilneniu ich aktivačnej zložky a k prepojeniu dávok v hmotnej núdzi (sociálna pomoc) s politikou trhu práce. Azda najvýraznejšou zmenou z tohto pohľadu bolo zavedenie tzv. *aktivačných prác*, ktoré sú vo svojej najrozšírenejšej podobe akousi modifikáciou verejnoprospešných prác. Aktivačné práce sú istou formou „donútenia“ klientov systému sociálnej pomoci (poberateľov dávok v hmotnej núdzi) odpracovať si časť sociálnej dávky.⁸ Nemajú charakter riadnej práce, sú časovo ohraničené a len vo veľmi výnimočných prípadoch viedli k tomu, že ich vykonávatelia si našli viac-menej stabilnú prácu.

⁸ Spolu so zavedením tzv. aktivačných prác došlo k zmene systému sociálnej pomoci a k radikálnemu zníženiu dávok sociálnej pomoci. Aktivačný príspevok v mnohých prípadoch, najmä v prípade mnohohodetných rodín odkázaných na sociálnu pomoc, nekompenzuje úroveň dávky, ktorú rodina dostávala pred rokom 2004. Reakciou na túto reformu boli rómske nepokoje vo februári 2004, po ktorých vláda upravila výšku aktivačného príspevku smerom hore a postupne zaviedla ďalšie prídavky k dávke v hmotnej núdzi. Väčšina z nich má podmienený (nie nárokový) charakter.

Príklon k „aktivácii“, ktorého symbolom bol vládny slogan „*Každá práca je lepšia ako žiadna práca*“, je na jednej strane snahou riešiť naraz niekoľko problémov: obmedziť výdavky na „pasívnu“ politiku (sociálna pomoc), efektívnejšie bojovať s dlhodobou nezamestnanosťou, a na druhej strane je spôsobom, ako legitímne využiť nemalé prostriedky z európskych štrukturálnych fondov; predstavuje postup, ako sa prostredníctvom „euroterminológie“ prihlásiť k programom EÚ v oblasti zamestnanosti a k „novej“ európskej aktívnej sociálnej politike (Európska stratégia zamestnanosti. Lisabonská stratégia), odvolávajúc sa pritom na vlastné špecifiká krajiny.⁹

Z analýz inštitucionálneho vývoja v oblasti politiky trhu práce vyplýva, že politiku trhu práce na Slovensku by sme mohli z pohľadu modelov sociálneho štátu identifikovať niekde medzi modelom *univerzálneho sociálneho štátu* a *cieľeného modelu* (dávkový, resp. princíp definovania podpory v nezamestnanosti je rovnaký pre všetkých; podmienkou registrácie a pomoci štátu je aktívne hľadanie práce, prípadne participácia v programoch trhu práce, pričom pomoc je cieľená a dočasná). Z hľadiska prístupov k chápaniu aktivácie prevládajú v opatreniach politiky trhu práce pohľady *paternalistických optimistov* („Ľudia nechcú, a preto ich treba prinútiť participovať“).

4.2. Štátna podpora: na prvom mieste pracujúce rodiny

Pojmom *štátna sociálna podpora* rozumieme najmä opatrenia na podporu rodín s deťmi, konkrétne priame a nepriame štátne dávky a služby.¹⁰ Starý systém sociálnej ochrany predstavoval ucelený a univerzálny systém podpory rodinám s deťmi a primárne sledoval *propopulačné* ciele. Obsahoval univerzálne peňažné dávky, z ktorých najvýznamnejšie boli prídavky na deti, daňové úľavy rodinám s deťmi, príjmové testované dávky pre tzv. nízkopríjmové domácnosti, subvenované služby pre rodiny – najmä tie, ktoré boli súčasťou zdravotného systému (detské jasle) a vzdelávacieho systému (škôlky a školy), selektívnu podporu bývania (napr. mladomanželské pôžičky).

Podľa viacerých odborníkov, najmä ekonómov, dávkový systém bol príliš rozsiahly a veľkorysý a neposkytoval dostatok motivačných faktorov: chýbal princíp zásluhovosti, úplne absentovalo poistenie v tradičnom zmysle slova, dávky tvorili príliš veľký podiel príjmu domácnosti a problémom bola aj ich priama naviazanosť na zamestnanie. Výška príjmové testovaných dávok sociálnej pomoci pre nízkopríjmové domácnosti (väčšinou tie, kde minimálne jeden rodič

⁹ Napríklad tzv. Lisabonská stratégia pre Slovensko vypracovaná Ministerstvom financií SR v roku 2004.

¹⁰ Pojem *rodinná politika* je širší, môže zasahovať do problematiky bývania, vzdelávania, zdravia, môže sa týkať otázok riešenia chudoby, právnej ochrany rodiny a jej členov a podobne.

nepracoval, napríklad z dôvodu invalidity alebo starostlivosti o viacero detí) nemala žiadne jasne stanovené kritériá a pravidlá. Samotný systém financovania prostredníctvom všeobecných daní bol podľa odborníkov neprehľadný, administratíva bola ťažkopádna a nákladná. Chýbala indexácia dávok, čo v konečnom dôsledku viedlo k poklesu ich reálnej hodnoty.

Prvé zmeny v systéme štátnej podpory súviseli s postupným znižovaním štátnych výdavkov, kde dominovalo odbúravanie subvencií do viacerých oblastí a postupné zvyšovanie cien/poplatkov za služby ako doprava, škôlky, školské pomôcky a strava, bývanie. Tieto trendy boli sprevádzané praktickou likvidáciou niektorých štátom subvencovaných služieb pre rodiny.

V polovici 90. rokov sa veľkou témou v oblasti štátnej podpory stala „sociálna spravodlivosť“. Jedným z výsledkov jej zavedenia do systému mali byť zmeny v nárokoch na prídavky na deti. Namiesto univerzálnych prídavkov boli v rokoch 1994 – 2002 zavedené príjmové testované dávky. Posun k selektívnej podpore rodín s deťmi, ktorých príjem nedosahuje istú „spoločensky uznanú hranicu príjmu“, ¹¹ predznamenal budúcu významnú úlohu princípu selektivity v slovenskej sociálnej politike. V tomto období vznikali pokusy o vytvorenie ucelenej predstavy o úlohe štátu pri podpore rodín, o určení hraníc štátnych intervencií a o úlohe jednotlivcov a rodín v uspokojovaní vlastných potrieb. Výsledkom týchto diskusií, ktorých sa zúčastňovali najmä politici, ale v podstatnej miere aj odborná obec a predstavitelia občianskej spoločnosti, bola *Koncepcia štátnej rodinnej politiky*, ktorá vstúpila do platnosti v roku 1997.

Koncepcia zdôrazňovala najmä princíp *subsidiarity* – nezasahovania štátu do rodiny v tých oblastiach, kde rodina je schopná plniť svoje funkcie a zabezpečovať svoje potreby bez pomoci štátu. Princíp subsidiarity nebol ani tak výrazom príklonu k liberálnemu modelu sociálneho štátu (spoliehanie sa na trh a individuálnu zodpovednosť), ale skôr výrazom konzervatívnych obáv zo zasahovania štátu do výchovy detí a spochybnenia konzervatívnej (kresťanskej) definície rodiny. Zdôrazňovaním rozdielu medzi „optimálnymi“ a „suboptimálnymi“ formami rodín ¹² sa naznačovalo, že štát by mal k rodinám pristupovať selektívne, rozlišovať medzi „zodpovednými“ a „nezodpovednými rodinami“ a podľa toho vytvárať špecifické nástroje na ich podporu, založené na princípe zásluhovosti.

Po roku 2002 došlo k určitým zmenám v náhľade na štátnu sociálnu podporu rodinám. Je pre ne charakteristický odklon od konzervatívneho chápania rodiny a rešpektovanie (i keď iba formálne) plurality rodinných foriem [1], príklon

¹¹ Tá bola definovaná ako násobok životného minima stanoveného zákonom. Problematika stanovenia a indexácie životného minima si sama osebe zasluhuje špecifickú pozornosť, avšak na tomto mieste sa jej nebudeme osobitne venovať.

¹² Za optimálnu formu rodiny sa považovala zosobášená heterosexuálna dvojica a ich (vlastné) deti. Ostatné formy rodiny (osamelý rodič s dieťaťom a pod.) sa označovali za „suboptimálne“.

k univerzálnej minimálnej podpore štátu (znovuzavedenie plošných rodinných prídavkov) a zvýraznenie princípu zásluhovosti. Tento princíp zásluhovosti už nie je v tomto prípade založený na priamej starostlivosti o deti – ako to zdôrazňovala pôvodná Koncepcia –, ale skôr na *participácii na trhu práce*, ktorá je podmienkou výraznejšej podpory rodine (daňový bonus, daňové zvýhodnenie na nepracujúcu manželku, rodičovský príspevok – rovnaký pre pracujúceho i nepracujúceho rodiča).

Hlavným cieľom podpory sa tak namiesto „zodpovedných“ rodín/rodičov stali „pracujúce rodiny“/rodičia. Aj do tejto oblasti sa tak premietol konkrétny prístup k chápaniu „aktivizácie“ a k opatreniam „aktívnej“ sociálnej politiky, ktorá odmeňuje tých, ktorí pracujú, a trestá/relatívne znevýhodňuje tých, ktorí nepracujú.¹³

Z hľadiska modelov sociálneho štátu možno povedať, že súčasné opatrenia v oblasti štátnej podpory rodine sú kombináciou *univerzalistického modelu a základného zabezpečenia* (prídavky na deti a niektoré iné dávky, ako príspevok pri narodení dieťaťa, alebo rodičovský príspevok, ktoré sú univerzálne, ale ich hodnota je pomerne nízka a hlavným zdrojom príjmu je pracovný príjem). Z hľadiska príklonu k chápaniu aktivácie aj tu prevažujú najmä *paternalistickí optimisti* a odmeňovanie žiaduceho správania v podobe daňového bonusu a daňovej úľavy na pracujúcu manželku, ktorými sú odmeňovaní iba pracujúci rodičia.

4.3. Sociálna pomoc: od veľ'korysých dávok k minimálnej pomoci

Do roka 1989 bola oblasť, ktorú v súčasnosti predstavuje systém sociálnej pomoci/pomoci v hmotnej núdzi, pokrytá tzv. sociálnou starostlivosťou, do ktorej patrilo i dôchodkové zabezpečenie (neskôr sociálne poistenie). Tento systém bol pomerne neprehľadný a, najmä čo sa týka sociálnej pomoci, chýbali mu základné pravidlá fungovania ohľadom definovania minimálneho príjmu alebo hranice chudoby, definovania nárokov na sociálnu pomoc a jej výšky v závislosti od veľ'kosti domácnosti, indexácie dávok a pod.

Po roku 1989 sa niektoré zákony a normy sociálneho zabezpečenia viacnásobne novelizovali a vytvorila sa sociálna záchranná sieť, ktorá mala plniť funkciu sociálnej pomoci a mala mať iba dočasný charakter. Neskôr mala byť nahradená špeciálnymi zákonmi upravujúcimi jednotlivé „pilieri“ sociálnej politiky vrátane systému sociálnej pomoci.

¹³ Napríklad zavedenie daňového bonusu nepriamo znevýhodňuje všetkých rodičov, ktorí neparticipujú na trhu práce. Patria sem napríklad rodičia nezaopatrených detí, ktorí sú dôchodcovia, invalidní rodičia, slobodné matky a otcovia, ktorí sa starajú o deti a nepracujú a pod. Problémom nie je samotná podpora pracujúcich rodičov, ale jej kríženie so systémom štátnej podpory rodín a spájanie s podporou detí.

V roku 1995 bola vypracovaná *Koncepcia transformácie sociálnej sféry*, podľa ktorej „sociálna pomoc má dotvoriť systém náhradných zdrojov sociálnej svojbytnosti a bezpečnosti občana“ [12]. Podobne ako v prípade rodinnej politiky i systém sociálnej pomoci mal byť založený na princípe subsidiarity: po vyčerpaní možností osobného riešenia nepriaznivej situácie jednotlivca nastupuje rodina, pričom úlohou štátu je iba (v mnohých prípadoch dočasná) garancia minimálnej úrovne základných životných podmienok.

Zákon o sociálnej pomoci z roku 1998 vytvoril základný kameň samostatného systému sociálnej pomoci. Zákon bol komplikovaný a obsahoval niekoľko prvkov, ktoré zakladali priestor na arbitrárny výklad pravidiel, a preto predstavovali isté nebezpečenstvo najmä v interpretácii (ľudských) práv potenciálnych klientov sociálnej pomoci.¹⁴ Treba tiež zdôrazniť, že zákon z roku 1998 neriešil len dôsledky núdze (hmotnej a sociálnej), ale kládol dôraz aj na ich prevenciu, predovšetkým prostredníctvom sociálnej práce. Problémom však ostávala praktická implementácia preventívnej politiky, ktorá narážala najmä na kritický nedostatok zdrojov (finančných a ľudských) a obmedzené administratívne kapacity, čo súviselo s decentralizáciou sociálnych služieb na mestá a obce.

V roku 2003 bol prijatý zákon o zmiernení hmotnej núdze (vstúpil do platnosti v januári 2004), ktorý nahradil zákon o sociálnej pomoci z roku 1998 v oblasti finančnej podpory chudobných. Tento zákon predstavuje pokus o vytvorenie uceleného systému, založeného na princípoch ako sú adresnosť, motivácia, zásluhovosť a aktivizácia. Je úzko prepojený s ostatnými systémami, najmä so systémom trhu práce.

Jedným z jeho cieľov bolo zjednodušenie a zavedenie transparentnosti do poskytovania sociálnych dávok: zákon odstránil rozlišovanie medzi subjektívnou a objektívnou núdzou, avšak výška dávok v hmotnej núdzi sa znížila (približne na úroveň nižších dávok v „subjektívnej“ núdzi) a nároky na ne boli redefinované a sprísnené (napríklad sa obmedzil počet detí v rodine, ako kritérium poskytnutia dávky). Zároveň sa zaviedol celý rad príspevkov k dávke v hmotnej núdzi, ktoré sú založené na *splnení určitých podmienok* odpracovanie istého počtu hodín v rámci tzv. aktivačných prác (aktivačný príspevok) či riadne platenie nájmu (príspevok na bývanie). Neskôr bolo napríklad zavedené sociálne štipendium pre žiakov základných a stredných škôl, podmienkou sú však dobré študijné výsledky.

¹⁴ Azda najproblematickejšie bolo rozlišovanie medzi tzv. hmotnou núdzou zo subjektívnych a z objektívnych dôvodov. Podľa tejto definície boli napríklad registrovaní dlhodobo nezamestnaní klasifikovaní ako ľudia, ktorí sú bez práce z vlastnej vôle alebo neochoty pracovať, pričom táto „neochota“ sa priamo premietla do výšky ich sociálnej dávky. Pripomíname, že takáto klasifikácia platila v situácii, keď dlhodobá nezamestnanosť bola azda najväčším sociálnym problémom a tvorba pracovných miest výrazne zaostávala za potrebami trhu práce.

Z hľadiska typológií sociálneho štátu, ktoré používame v tomto článku, súčasný systém sociálnej pomoci alebo pomoci v hmotnej núdzi je najbližšie k *cieľnému modelu* s určitým náznakom systému *základného zabezpečenia*. Od systému základného zabezpečenia ho však odlišuje to, že *nie je* jasne stanovená hranica minimálneho nárokovateľného príjmu, ktorý by preukázateľne pokrýval jasne definované základné potreby jednotlivcov a rodín. Tento problém úzko súvisí s otázkami definovania životného minima, prípadne hranice chudoby.

5. Sociálny štát na Slovensku: od univerzalizmu k minimálnemu/ základnému zabezpečeniu a cieľným opatreniam

Snaha zachytiť transformujúci sa systém sociálnej politiky v statickej snímke istého „typu“ nesie so sebou viaceré ťažkosti. Napriek tomu je dôležité sa o to pokúsiť, pretože zaradenie do typológie poskytuje istú orientáciu, umožňuje komparáciu v čase i priestore. Na základe predchádzajúcich analýz sme sa podujali zostaviť predbežnú typológiu základných sektorových politík, ktoré tvoria jadro sociálneho štátu (tab. 3). Naším cieľom bolo vytvoriť základ na diskusiu o možných rizikách/prednostiach objavujúceho sa sociálneho štátu na Slovensku z pohľadu narušenia/podpory sociálnej súdržnosti spoločnosti.

Tabuľka 3

Sektorové oblasti sociálnej politiky a politiky trhu práce z pohľadu ideálnych modelov sociálneho štátu (Korpiho-Palmeho klasifikácia)

<i>Typ politiky</i>	<i>Hlavné systémy inklúzie</i>	<i>Emancipačné mechanizmy</i>	<i>Prístup k aktivácii</i>	<i>Väzba na modely sociálneho štátu</i>
Politika trhu práce	Trh práce a nezávislosť od sociálnych dávok	Trh a rodina: štát podporuje tých, ktorí sa prispôbia predpisným spôsobom inklúzie, a „trestá“ tých, ktorí tak nerobia	Paternalistickí optimisti a zástancovia nezávislosti od sociálnych dávok	Univerzalistický a cieľný
Penzijné poistenie	Rodina a dávky poistenia (príjem)	Trh práce: participácia v systéme poistenia	Paternalistickí optimisti a autonomisti	Univerzalistický a základný
Štátna sociálna podpora (rodinám)	Trh práce a príjem (rodina)	Trh práce: štát podporuje tých, ktorí sa prispôbia predpisným spôsobom inklúzie, a „trestá“ tých, ktorí tak nerobia	Paternalistickí optimisti	Univerzalistický a základný
Sociálna pomoc/ pomoc v hmotnej núdzi	Trh práce a rodina	Trh práce a rodina	Zástancovia nezávislosti od sociálnych dávok	Cieľný

Väčšina štúdií venovaná problematike sociálnej súdržnosti sa zhoduje v tom, že kohézna spoločnosť ako celok lepšie odoláva prudkým zmenám, je istou garanciou ľahšieho dosahovania *konsenzuálnych* rozhodnutí a vyváženého vývoja. V takom prostredí sa sociálne konflikty riešia spôsobom, ktorý nevedie k prehlbovaniu sociálnych rozdielov či k vylúčeniu skupín občanov z participácie na živote spoločnosti. Dôležitým predpokladom sociálnej kohézie založenej na spoločne zdieľaných hodnotách a solidarite je jej realizácia prostredníctvom demokratických mechanizmov, ktorých súčasťou sú efektívne a stabilné inštitúcie.

* * *

Naše analýzy naznačujú nasledovnú tendenciu: odklon od univerzalizmu a tvorba systému základného zabezpečenia s výraznými prvkami cieleného modelu sociálneho štátu. Vývoj týmto smerom však nesie v sebe známe riziká, ktoré tiež môžu mať negatívne dôsledky na sociálnu súdržnosť spoločnosti: dramatické prehlbovanie príjmových a sociálnych rozdielov, marginalizácia niektorých skupín občanov, obmedzenie rovnosti šancí pre niektoré skupiny občanov, rast chudoby, sociálne vylúčenie, ktoré sa týka najmä tých, ktorí z rôznych dôvodov nie sú schopní zapojiť sa do platenej práce, ohrozenie realizácie občianskych práv v dôsledku sociálneho vylúčenia a marginalizácie, rast rôznych druhov kriminality a pod. Identifikácia typu sociálneho štátu na Slovensku je však len prvým krokom, po ktorom by mali nasledovať systematické analýzy vplyvu/dôsledkov jednotlivých opatrení sociálnej politiky na sociálnu súdržnosť spoločnosti.

Sociálna súdržnosť je významným predpokladom vytvárania dôvery v ďalšie reformy, a preto je osobitne dôležitá pre krajiny prechádzajúce zásadnou prestavbou politického systému, ekonomických, sociálnych a ďalších spoločenských inštitúcií. Dôležitá je predovšetkým dôvera občanov v to, že krátkodobé straty spojené s reformami budú vykompenzované dlhodobými, udržateľnými prínosmi, ktoré pociťia nielen nasledujúce generácie, ale v reálnom čase aj oni sami.

Prebiehajúci transformačný proces v sociálnej oblasti, pre ktorý sú typické neustále zmeny (legislatívne, inštitucionálne, zmeny nárokov a výšky jednotlivých dávok) a politické zápasy o základné princípy ich fungovania, naznačuje, že tvorba inštitúcií sociálneho štátu je stále *v pohybe*. Spôsob ich zavádzania a implementácie niektorých objavujúcich sa inštitucionálnych foriem však vzbudzuje určité obavy o ich dlhodobú životaschopnosť. Časté zmeny reformných krokov, novelizácie zákonov alebo neplánované zmeny niektorých súčastí sociálnej politiky vyvolávajú opodstatnené obavy o stratu verejnej podpory reforiem a vieru v ich reálne výsledky. Claus Offe nazval tento fenomén *paradoxom dizajnérskeho aktivizmu*¹⁵ a vyjadril obavu, že „... príliš veľa vylepšovania

¹⁵ Za autora tohto termínu sa označuje David Stark (pozri [29]).

inštitúcií, rozsiahle pokusy o ich vytváranie a znovuvytváranie s cieľom urobiť ich odolné voči turbulentciám a schopné plniť ich poslanie, rovnako ako iné prejavy 'dizajnérskeho aktivizmu', budú mať takmer určite za dôsledok podkopanie dôvery v autorov reforiem a v ich stále unáhlenejšie úpravy reformných krokov“ [21, s. 215].

Literatúra

- [1] Aktualizácia Koncepcie štátnej rodinnej politiky z roku 2004. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2005.
- [2] BERKEL, R. van – MOLLER, H.: Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation? Bristol: The Policy Press 2002.
- [3] DEACON, B.: International Organizations and the Making of Post-Communists Social Policy. In: B. Deacon – M. Hulse – P. Stubbs: Global Social Policy. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications 1997.
- [4] DE DEKEN, J.: Sociálna politika a politika solidarity. Sociologický časopis, 28, 1992, č. 3, s. 351 – 368.
- [5] DŽAMBAZOVIČ, R. – VAŠEČKA, M.: Rómovia a chudoba. In: L. Vagač (ed.): Národná správa o ľudskom rozvoji (Slovenská republika 2000). Bratislava: UNDP 2000, s. 93 – 106.
- [6] ESPING-ANDERSEN, G.: Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press 1990.
- [7] ESPING-ANDERSEN, G.: Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies. London: Sage 1996.
- [8] FALTÁN, Ľ. – GAJDOŠ, P. – PAŠIAK, J.: Sociálna marginalita území Slovenska. Bratislava: S.P.A.C.E. 1995.
- [9] FERGE, Z. – KOLBERG, J. E.: Social Policy in Changing Europe. Frankfurt: Boulder Co. 1992.
- [10] FRIEDMANN, J.: Rethinking Poverty: Empowerment and Citizen Rights. International Social Science Journal, 148, 1986, s. 161 – 172.
- [11] KESKITALO, E. – ALA-KALHALUOMA, M. – MANNILA, S.: An Evaluation of a Proactive Social Policy Reform and Local Activation Practices in Finland. Helsinki: STAKES 2002.
- [12] Koncepcia transformácie sociálnej sféry 1995. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 1996.
- [13] KORPI, W.: Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in 18 OECD Countries Since 1930. American Sociological Review, 54, 1989, s. 309 – 328.
- [14] KORPI, W.: Contentious Institutions. Rationality and Society, 13, 2001, č. 2, s. 235 – 283.
- [15] KORPI, W. – PALME, J.: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality. [Working papers 3/1997.] Stockholm: SOFI 1997.
- [16] KVAPILOVÁ, E.: Recent Development and the Future of the Welfare State in Slovakia. Stockholm: SOFI 1995.
- [17] LEISERING, L. – WALKER, R. (eds.): The Dynamics of Modern Society: Poverty, Policy and Welfare. Bristol: Bristol Policy Press 1998.
- [18] LESSENICH, S.: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: W. Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaats. Weinheim und München: Juventa Verlag 2000.
- [19] LEVITAS, R.: The Ideology of the New Right. Cambridge: Polity Press 1986.

- [20] MANNING, N.: Diversity and Change in Pre-Accession Central and Eastern Europe Since 1989. *Journal of European Social Policy*, 14, 2004, s. 211 – 232.
- [21] OFFE, C.: Designing Institutions in East European Transitions. In: R. E. Goodin (ed.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press 1996, s. 199 – 227.
- [22] ORLOFF, A. S.: Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, 58, 1993, s. 303 – 328.
- [23] SCHMÖGNEROVÁ, B.: *Sociálny model Európskej únie: dnes a zajtra*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung 2004.
- [24] SKOCPOL, T – AMENTA, E.: States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 12, 1986, s. 131 – 157.
- [25] SOPÓCI, J. – DŽAMBAZOVIČ, R.: Sociálne nerovnosti. In: J. Sopóci a kol.: *Slovensko v deväťdesiatych rokoch*. Bratislava: Stimul 2003.
- [26] STARK, D.: Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe. *East European Politics and Societies*, 6, 1992, č. 1, s. 17 – 54.
- [27] TITMUSS, R. : *The Gift of Relationship: From Human Blood to Social Policy*. New York: New Press 1970.
- [28] VEČERNÍK, J.: Utváření nové sociální regulace v České republice. *Sociologický časopis*, 29, 1993, č. 2, s. 181 – 202.
- [29] VEČERNÍK, J.: *Občan a tržní ekonomika (Příjmy, nerovnost a politické postoje v české společnosti)*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny 1998.
- [30] WILENSKY, H.: *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University California Press 1975.