

SOCIÁLNA POLITIKA NA SLOVENSKU

Obsah :

Úvod

1. O jednom osude sociálnej reformy
I. Radičová
2. Reforma sociálneho zabezpečenia v SR : budovanie systémov dôchodkového a nemocenského poistenia
E. Kvapilová
3. Štátna sociálna podpora v SR
H. Woleková
4. Transformácia systému sociálnej starostlivosti na systém sociálnej pomoci v podmienkach Slovenska v rokoch 1990 – 1996
I. Vašečka
5. Analýza politiky zamestnanosti Slovensko 1990 - 1996
A. Homola
6. Zdravotnícka politika
J. Nemeč, M. Mikundová
7. Politika bývania v Slovenskej republike
E. Havelková
8. Záver – zisky a straty sociálnej politiky na Slovensku
I. Radičová
9. Appendix

*Touto cestou by som sa chcela poďakovať za príspevky všetkých členov výskumného tímu, ktorí so mnou a s Martinom Potučkom (koordinátor českého tímu) participovali na výskumnom projekte **Komparatívna analýza českej a slovenskej sociálnej politiky od roku 1989**. Táto analýza by sa neuskutočnila bez ich prenikavého pohľadu na problematiku, analytických schopností a kritických pripomienok. Aktívne sa zúčastnili na sérii tímových diskusií organizovaných v rokoch 1996 a 1997 v Stupave, Prahe a Bratislave. Ich najvýznamnejším prínosom je, že vypracovali národné a porovnávacie prípadové štúdie, v ktorých sa zaoberali politikou zamestnanosti (Miriam Kotrusová a Andrej Homola), sociálnym poistením (Erika Kvapilová a Jiří Remr), štátnou sociálnou podporou (Martin Mácha a Helena Woleková), sociálnou pomocou (Markéta Miková a Imrich Vašečka), bytovou politikou (Eva Havelková a Božena Valentová) a zdravotnou politikou (Petr Háva, Lubomír Kružík a Juraj Nemeč). Rovnako poďakovanie patrí aj exkluzívnemu sponzorovi - Inštitútu pre vedy o človeku vo Viedni (Institute for Human Sciences) a obom recenzentkám za kritické, podnetné a vysoko inšpirujúce pripomienky.*

Úvod

Publikácia - Sociálna politika Slovenska po roku 1989 - prináša analytické národné štúdie slovenskej časti tímu. Komparatívne štúdie slovenskej a českej sociálnej politiky sú obsahom inej publikácie (Sociálna politika v SR a v ČR - porovnávací analýza), ktorá práve vychádza v Prahe a bude k dispozícii v Nadácii S.P.A.C.E. .

Na začiatku boli jednoduché otázky - Čo prinieslo rozdelenie spoločného štátu Čechov a Slovákov v oblasti sociálnej politiky? Do akej miery sa samostatnosť štátov odrazila aj v samostatnosti ich sociálnych politík? Čo je silnejšie - tradícia, dedičstvo, alebo nové skutočnosti a potreby?

Je zrejmé, že pri hľadaní odpovedí na tieto otázky nebolo možné nezohľadniť tzv. všeobecný kontext, v ktorom sa tá ktorá sociálna politika presadzuje. Mám na mysli ekonomické, demografické, kultúrne a hodnotové súradnice jednotlivých spoločností a to predovšetkým ako produkt a predpoklad transformačných procesov. Základné smerovanie oboch spoločností - demokratizácia, pluralizácia a liberalizácia - sa určitým spôsobom pretavilo do konceptov, reálnych politík a efektov týchto politík vo všetkých spoločenských sférach.

O jednom osude sociálnej reformy

Iveta Radičová

Rozdelenie Československa na konci roku 1992 a vznik dvoch nezávislých štátov sa stalo začiatkom istého druhu prirodzeného sociálneho experimentu. Aké silné je dedičstvo a aká dlhá je inštitucionálna nezávislosť cesty sociálnej politiky na Slovensku? Ktoré faktory vplývajú na výber politických cieľov a nástrojov? Je sociálna politika na Slovensku niečím špecifická? Aký typ sociálnej spravodlivosti sa za sociálnou politikou skrýva?

Pri pokuse odpovedať na tieto otázky musíme začať tzv. z gruntu - vyčistením pojmov, vysvetlením, o čom vlastne bude reč. Preto najprv kúsok z teórie, aby sme mohli úspešne zvládnuť a ovládnuť mátež empirie.

Sociálna politika - vymedzenie

Sociálnu politiku možno vymedziť dvomi základnými spôsobmi.

1. Najčastejšie sa pod sociálnou politikou rozumie to, čo spadá do kompetencie inštitúcie zodpovedajúcej za vykonávanie sociálnej politiky, v našom prípade je takouto inštitúciou Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny. Sociálna politika je potom systém sociálneho zabezpečenia a politika trhu práce.

Sociálne zabezpečenie tvoria tri piliere:

A/ sociálne poistenie - ochrana, zabezpečenie populácie pred rizikami dôchodkového veku, invalidity, ochorenia, onemocnenia, a nezamestnanosti. Základný systém je budovaný ako povinný, možné sú doplnkové, dobrovoľné pripoistenia.

B/ systém štátnej sociálnej podpory, ktorý je orientovaný na presne definované kategórie populácie v špecifických životných podmienkach, tzv. demografi /rodiny so závislými deťmi/. Tento systém je financovaný zo štátneho rozpočtu

C/ systém sociálnej pomoci je reziduálny systém určený na pomoc tým, ktorí sa ocitnú pod úrovňou životného minima, a/alebo sú v stave hmotnej núdze, tzv. sociálne odkázaní, ktorí potrebujú sociálne služby.

Okrem sociálneho zabezpečenia spadá do sociálnej politiky aj politika trhu práce. Treba však upozorniť na časté zamieňanie tejto politiky s politikou zamestnanosti.

Politika zamestnanosti je makro-ekonomickou politikou, t.j. monetárna, fiskálna politika, a legislatívny rámec /spoločenská zmluva/, vytvárajúci dopyt po práci. Nie je to teda politika, za ktorú môže niesť zodpovednosť rezort sociálnej politiky.

Politika trhu práce je oblasťou sociálnej politiky, ktorá vytvára nástroje na riešenie problémov zamestnanosti ako výsledkov makroekonomickej situácie. Realizuje sa v dvoch formách, pasívna politika - podpory v nezamestnanosti, a aktívna politika - verejnoprospešné práce, rekvalifikácie, príspevky na tvorbu nových pracovných miest a pod.

2. Druhá možnosť je teoretické, odborné vymedzenie sociálnej politiky ako politiky na uspokojovanie určitých životných potrieb a vytváranie životných podmienok na uspokojovanie potrieb určitej populácie. Ak prijmeme toto chápanie, potom okrem sociálneho zabezpečenia a politiky trhu práce patrí do sociálnej politiky aj zdravotná politika a politika bývania. Cieľom sociálnej politiky je potom garancia spoločensky dohodnutých sociálnych a ekonomických práv pri predpoklade fungovania občianskych a politických práv.

Diskusie vyvoláva otázka: Aké potreby, aké podmienky, ktorej populácie /časti populácie/ majú byť uspokojované? Akým spôsobom a kto má byť zodpovedný za toto uspokojovanie?

Rôzne odpovede na tieto otázky vyúsťujú do rôznych modelov sociálnej politiky. Tieto sa líšia na základe:

- aktérov sociálnej politiky /alebo subjektov, ktoré sú zodpovedné za uspokojovanie potrieb/
- klientov sociálnej politiky /adresátov sociálnej politiky, príjemcov sociálnych služieb/
- rozsahu a typu služieb
- cieľov a funkcií sociálnej politiky.

Modely sociálnej politiky

R. Titmuss (1973 - reziduálny, pracovno - výkonový, inštitucionálno redistributívny)

a nadväzne Esping-Andersen (1990 - sociálno-demokratický škandinávského typu, korporatívny model kontinentálnej Európy, liberálny model anglosaského typu) sa pokúsili o rozlíšenie troch základných foriem welfare modelu, či sociálneho štátu. Prehľadnou formou ich možno spracovať nasledovne:

Model / koncept	reziduálny koncept	pracovno výkonový	- inštitucionálno- redistributívny
analyt. označenie	paternalistický	korporatistický	etatistický
hlavní aktéri	rodina,súkr. poistenie	zamestnávateľa	štát
pokrytie službami	reziduálne	zmiešané	univerzálne
vznik nároku	skúmanie potrebnosti	zamestnanosť	občianstvo
finančná zodpovednosť	štát	zamestnávateľa a štát	štát
úrovne kompenzácie	nízka	duálna	vysoká
vzťah k trhu práce	mimo trhu práce	oddelenie pracuj. od nepracujúcich	de- komodifikácia
cieľ	rovnosť v chudobe	strata príjmu soc. podpora	re-distribúcia príjmu

Redistributívny model je charakteristický univerzalizmom poskytovaných služieb, bez ohľadu na účasť na trhu práce, hlavným aktérom je štát, jeho hlavnou funkciou je redistribúcia. Cieľová skupina je celá populácia. Najviac sa k tomuto modelu približujú severské európske štáty, a bol to model realizovaný aj v bývalej ČSFR do roku 1989. Na rozdiel od modelu severských krajín, model realizovaný v bývalej ČSFR bol špecifický tým, že garantoval extenzívne sociálne a ekonomické práva v spoločnosti, kde neboli garantované politické a občianske práva.

Opačný pól, tzv. reziduálny model má za cieľ zachovanie príjmu v situácii chudoby, keď sa jednotlivec ocitne mimo trhu práce. Sociálne služby nie sú univerzálne (pre všetkých), ale adresné, na základe testovania potrebnosti. Aktérom je predovšetkým rodina, jednotlivec, charita a neštátne inštitúcie. Hlavná funkcia je prevencia - celý model je postavený na predpoklade takých aktivít štátu, ktoré sa sústreďujú na prevenciu, predchádzanie vzniku stavov núdze a ohrozenia. Typickými reprezentantmi sú napr. Veľká Británia, či USA, v súčasnosti aj Chile, Tchaj-wan.

Stredový model nie je modelom tretej cesty medzi dvomi extrémami. Jeho logika sa odvíja od zamestnanosti, teda zaradenia na trhu práce. Na rozdiel od redistributívneho modelu, hlavným aktérom však nie je štát, ale zamestnávateľ. Korporatívny model je budovaný na existencii pluralitných verejno-právnych inštitúcií, na financovaní ktorých sa podieľa zamestnávateľ a zamestnanec. Funkcia tohto modelu je predovšetkým stimulačná - motivuje individuum participovať v sfére práce a zároveň vytvára tlak na politiku zamestnanosti. Reprezentantmi sú napr. Rakúsko, Nemecko. (Nemecký model sa zvykne označovať aj ako „welfare mix“.)

Sociálna spravodlivosť a modely sociálnej politiky

Každý model sociálnej politiky v sebe obsahuje určité chápanie sociálnej spravodlivosti.

Napĺňanie sociálnej spravodlivosti v zmysle garantovania občianskych práv (ochrana osobnosti, sloboda slova, prejavu, pohybu, zhromažďovania, vierovyznania, atď.) a politických práv (volebné právo a účasť na riadení a kontrole spoločnosti) je nevyhnutnou podmienkou procesov demokratizácie, nie však dostačujúcou. Dôležitým momentom sú mechanizmy, spôsoby a miera zabezpečovania sociálnych a ekonomických práv. Jednoducho - o demokracii môžeme hovoriť vtedy, ak sa jeden balík práv nenapĺňa na úkor druhého balíka.

Koncept sociálneho občianstva (medzi základné sociálne práva patrí právo zariadiť si svoj vlastný život na základe vlastnej práce, právo na adekvátne zamestnanie, sociálne zabezpečenie, právo na participáciu a užívanie výtvarných a kultúrnych dobrých, atď.) je jadrom tzv. sociálneho štátu, alebo ako uvádza M. Potuček štátu verejných sociálnych služieb, známym

pod označením welfare. Rôzne krajiny s rôznym štátovým usporiadaním sú špecifické aj rôznou modifikáciou welfare, čo samozrejme platí aj o liberálnych systémoch.

Nato, čo je rovnosť, individuálna zodpovednosť a kolektívna aktivita existujú a súperia divergentné pohľady a názory :

Ľavicové, sociálno-demokratické, chápanie sociálnej spravodlivosti s určitou vedomou mierou zjednodušenia možno vyjadriť v zmysle - verejná /public/ politika by mala mať za cieľ vytvoriť rovnaké možnosti v najširšom slova zmysle pre rovnaké životné šance. Takýto prístup je založený na názore, že mnohí ľudia majú rôzne štartovacie plochy, množstvo nevýhod, z ktorých niektoré sú vytvárané a anulovateľné, zatiaľ čo iné sú neprekonateľné a neodmysliteľné. Politika welfare by sa preto mala snažiť minimalizovať anulovateľné nevýhody a kompenzovať ich v zmysle zrovnoprávnenia životných šancí. Občianstvo znamená mať možnosť participovať na živote spoločnosti, využívať jej plody a naplňovať vlastné ambície a potenciál, čoho predpokladom je, že každý jednotlivec musí byť rovnako schopný tieto možnosti využívať.

Podmienkami pre takúto sociálnu spravodlivosť sú dve veci :

1. Všetci občania musia mať rovnaký prístup k vzdelaniu, zdravotnej starostlivosti a ostatným sociálnym službám, aby mali rovnaké životné šance,
2. nikto nesmie byť predmetom diskriminácie (pohlavnej, rasovej, skupinovej, atď.).

Ľavicová paradigma je budovaná na princípe občianskej rovnosti. Pravcové, liberálne, stanovisko kladie dôraz na individuálnu voľbu ako prostriedok sebaurčenia. Nerovnosť je chápaná ako fair cena za slobodnú voľbu. Politika "welfare" by mala umožniť voľbu v maximálnej možnej miere a vytvárať záchrannú sieť pre tých, ktorí nemajú možnosť pomôcť si sami. Záchranná sieť je spravodlivá iba vtedy, ak skutočne zachytáva tých, ktorí nemajú inú možnosť. Záchranná sieť pritom nemá nič spoločné s faktom, že niektorí stratia schopnosť stáť na vlastných nohách s väčšou pravdepodobnosťou ako iní. Pravica obhajuje ideu rovnakých občianskych práv, ale zároveň prijíma koncept rozdielnych štartovacích plôch a odmieta uznať, že by si ľudia s nerovnakým postavením mohli vymáhať práva spôsobom, ktorý sčasti vyrovnáva jestvujúce nerovnosti. Sloboda voľby v trhovom podmienkach sa chápe ako najefektívnejší spôsob sebaurčenia jednotlivca a súťaž ako najistejší garant voľby. Štát by mal vstupovať do hry iba vtedy, ak je to jednoznačne

nevyhnutné. Ak zlyhá trh, riešením je preniesť vlastníctvo trhu na verejné agentúry ako nástroje presadenia a ochrany voľby.

Základný princíp sú potreby jednotlivca a filantropia. Chudobní a odkázaní sú stále medzi nami a treba im pomôcť. Ale túto pomoc majú poskytovať predovšetkým nezávislá charita a rôzne dobrovoľné združenia. V pravicovom pohľade zostáva malý priestor pre kolektívne akcie občanov, či už prostredníctvom štátu ako kolektívneho mechanizmu, alebo cez organizované skupiny.

Sociálna spravodlivosť pracovno-výkonová, korporatívna je charakteristická tým, že centrom pozornosti nie je štát, kolektív alebo iné fiktívne blaho, ale individuum. Princíp osobnosti je základnou hodnotou. Hospodársky poriadok sa riadi princípom efektívnosti a výkonnosti. Preto musia byť vytvorené podmienky na dosiahnutie potrebného výkonu a každý človek má mať rovnakú možnosť pracovného výkonu. Rozdiely, za ktoré občan nemôže (choroba, nezamestnanosť/), musia byť vyrovnávané občianskou solidaritou. K princípu osobnosti sa teda priradujú princípy solidarity a subsidiarity. Solidarita znamená, že ľudia sú spolu existenčne spojení a majú voči sebe zodpovednosť. Subsidiarita ochraňuje jednotlivca, jeho slobodu, t.j. všetko, čo môže jednotlivec vlastným pričinením dokázať, mu spoločnosť neodoberie ani ho o to nepripraví. K tomuto teoretickému konceptu sociálnej spravodlivosti sa hlási aj vláda SR. Znamená to prechod od redistributívneho modelu extenzívneho typu na korporativistický model. Táto tranzícia znamená zmenu chápania sociálnej spravodlivosti, prináša nielen nové inštitucionálne efekty, ale aj efekty na úrovni každodennosti pri uspokojovaní sociálnych a ekonomických práv. Napĺňanie týchto práv sa odvíja od sféry práce - zamestnanosti a príjmu - a teda ich úroveň je dôsledkom predovšetkým politiky zamestnanosti a makro-ekonomiky.

Metodológia, alebo z kuchyne výskumného tímu.

I. Všeobecný rámec

1. Hypotézy:

- v sociálnej politike v SR sú prevažujúce prvky korporativizmu často návratmi k riešeniam známym z presocialistického obdobia
- občan má veľmi obmedzený vplyv na podobu poskytovaných služieb, bez výrazných šancí tieto služby ovplyvniť. Dôvodmi tohto stavu je nedostatočne vytvorený inštitucionálny a legislatívny rámec na jednej strane a nedostatočný záujem samotného občana na strane druhej. Kombinácia týchto dôvodov vytvára synergický efekt, prejavujúci sa predovšetkým slabým tlakom na zmeny v inštitucionálnom a legislatívnom rámci. Nezáujem občana je často dôsledkom "zlej" skúsenosti, kedy jeho anagažovanosť nemala žiadnu rezonanciu.

2. Historický kontext:

Cieľom bolo zahrnúť historický kontext v zmysle dedičstva, identifikovať čo bolo na prahu zmien v roku 1989:

- čo sa zachovalo s obdobia pred roka 1948 (moment historicity)
- čo sa nezmenilo vôbec (moment continuity)
- čo bolo len čiastočne zmenené (moment modifikovanej continuity)
- čo bolo úplne odmietnuté (moment diskontinuity)
- čo bolo vytvorené ako úplne nové a v čom (moment zmeny).

3. Spôsob analýzy:

Základným momentom pri posudzovaní cieľov sociálnej politiky je porovnanie transformačných zámerov sformulovaných na začiatku reformy (analýza relevantných oficiálnych dokumentov, pokiaľ existujú) so súčasným stavom. (Čo sa podarilo a čo nie, v čom boli a či vôbec, zámery modifikované na základe reálneho vývoja.)

Pre naplnenie tejto úlohy je potrebné: **I. chápať sociálnu politiku nielen ako súbor technológií, ale ako cyklický proces : - koncepcie - reálne politiky - efekty -**

Uchopiť túto cyklickosť je možné použitím dvojsmernej analýzy:

A. Koncepcie - mechanizmy - kanály - delenie zodpovedností - aktéri a ich inštitucionálne postavenie - spôsob realizácie

B. Tvrdé dáta (efekty) - popis a analýza problému prostredníctvom premenných za jednotlivé subsystemy - reálne politiky - korešpondencia s koncepciami (spätná väzba) .

A	B
koncepcie	korešpondencia s koncepciami
mechanizmy, kanály, delenie zodpovednosti	reálne politiky
aktéri a ich inštitucionálne postavenie	analýza premenných za subsystemy
spôsob realizácie, výstupy	tvrdé dáta (efekty)

2. Časovať analýzu do dvoch etáp:

1990 - 1992	1993 - 1995
rovnaká koncepcia pre ČR a SR	rozdielne koncepcie?
Porovnanie podobností a rozdielov	rozdielne reálne politiky?
v reálnych politikách a efektoch	rozdielne efekty?

V prípade SR sme postupovali v dvoch krokoch: najprv časovanie podľa striedania 6 vlád, potom reetapizácia.

Hlavný uhol pohľadu a zároveň štruktúra záverečnej práce je členenie problému z hľadiska :
konceptií a cieľov
reálnych politík
efektov.

Ad Konceptie a ciele

Referenčným rámcom pre posúdenie konceptií sociálnych politík je ekonomický, politický a kultúrny kontext, ktorý je obsiahnutý v úvodnej štúdií. Táto obsahuje aj všeobecný koncept sociálnej politiky vo vzťahu k iným politikám, zhrnutie najdôležitejších poznatkov a identifikáciu problémových a rizikových faktorov sociálnej politiky.

Sféru cieľov (noriem) možno chápať ako všetko to, čo určuje , kam sa bude sociálna politika uberať, aké zásady sa budú rešpektovať, aké nástroje a mechanizmy sa budú pritom používať (rozhodovanie). Na makroúrovni sú tieto ciele formulované v ústave, príslušných zákonoch, programových vyhláseniach vlády, v koncepciách prijatých na úrovni vlády a parlamentu.

Kritériami analýzy cieľov sú potom otázky:

- sú ciele (v podobe segmentov uspokojovania potrieb) vyjadrené explicitne, implicitne, alebo absentujú?
- ciele majú charakter, ktorý je vlastný strategickému alebo operatívne riadeniu?
- ciele sú - nie sú v súlade s európskym štandardom, zvyklosťou, chartou , konvenciou a pod.?
- príslušné normatívne materiály majú podobu cieľov, alebo aj konceptií, programov, alebo aj súvisiacich systémov a režimov práce (a v ich rámci definovaných nástrojov, mechanizmov, zásad)?

- príslušné normatívne materiály sú podriadené cieľom, koncepciám, programom, systémom, režimom, ktoré sú zakotvené mimo politiku sociálneho zabezpečenia, alebo vychádzajú z potrieb a hodnôt jednotlivých sfér sociálnej politiky (bytovej, zdravotnej, zabezpečenia a pod.) ako autonómnych systémov?
- ako je z hľadiska cieľov definovaná etapa prípravná, transformačná a posttransformačná?
- existencia/neexistencia rozpracovania kontrolných mechanizmov plnenia cieľov
- existencia/neexistencia rozpracovania mechanizmov informovanosti verejnosti o opatreniach sociálnej politiky.

Ad Reálne politiky

Sféru reálnej politiky možno chápať ako akty riadenia (vládne nariadenia, vyhlášky, rezortné nariadenia a vyhlášky, t.j. materiály, ktoré spúšťajú procesy v sociálnej politike) vydané štátnou správou a samosprávou (prikazovanie), ako materiálnu , organizačnú a personálnu infraštruktúru realizácie rozhodnutí (organizovanie) a ako postoje občanov k príslušnej politike a snahy o ich formovanie (motivovanie). Ide vlastne o operatívne opatrenia a všetko to, čo vytvára kontext, v ktorom sa príslušná politika realizuje.

Kritériami potom sú:

- podiel operatívneho vs. strategického riadenia (operatívne opatrenia “hasia požiar”, alebo sú zakotvené v normatívnych materiáloch a sú tak súčasťou koncepcného riadenia)
- proporcie verejných a súkromných výdavkov na danú politiku v ďalšom členení
- zmeny v inštitucionálnej štruktúre, vrátane dynamiky zmien v proporciách verejného, súkromného ziskového a súkromného neziskového subsektoru daného sektoru
- infraštruktúra rozhodovania o problematike sociálnej politiky (Špecifická závažnosť politického vplyvu rôznych politických aktérov daného systému, najmä však politická moc profesných skupín. Povaha verejnej diskusie o špecifických reformách v danom sektore)
- názory a postoje ľudí k reforme príslušnej časti sociálnej politiky
- miera informovanosti verejnosti o makroriešeníach na mikroúrovni

- identifikácia priestoru vytvoreného na ovplyvňovanie politik občanmi a spôsob využívania tohoto priestoru (kampane, nátlakové akcie)
- existencia a sila neformálnych sociálnych sietí, príp. neformálnych nátlakových akcií ovplyvňovania politiky

Reálne politiky sme analyzovali v troch oblastiach:

1. Legislatíva, a ako už bolo uvedené vyššie, sústreďenie sa na komparáciu stratégií v legislatíve (t.j. či sú zákony pripravované a prijímané v jednom balíku, systémovo alebo len ako ad-hoc dopĺňanie existujúcich zákonov (nadväznosť na historické dedičstvo).
2. Inštitúcie a zmena štruktúry subjektov (problémom bola neexistencia informácií o úlohe súkromných subjektov tak ziskových ako neziskových)
3. Vzťah poskytovateľa a klienta a participácia občanov.

Skutočnými aktérmi sociálnej politiky sú najmä štátna správa (ministerstvá, okresné úrady), samospráva, občania a ich združenia (napr. Združenie na ochranu nájomníkov) a profesionálne asociácie (napr. Lekárska a Stomatologická komora či Lekársky odborový klub). Pochopiteľne, že sa rôzni aktéri vyjadrujú k zámerom, návrhom zákonov, k jednotlivým opatreniam, atď., ale nakoniec je nariadenie či pokyn štátnej správy či samosprávy tým, čo uvádza do chodu mechanizmy sociálnej politiky.

Ad Efekty

Sféra efektov je dopad na verejnosť (alebo i na iné sféry sociálneho života), reakcie verejnosti na realizované sociálne politiky (sociálne kontrolovanie) a reakcie štátnej správy a samosprávy na výsledky realizovaných opatrení (organizačné kontrolovanie).

Z tohto pohľadu sú kritériami efektov:

- možno v sledovanom období nájsť udalosti, ktoré svedčia o nespokojnosti občanov s prijatými či realizovanými riešeniami? Ako bola táto nespokojnosť vyjadrená? S akým efektom? Aké združenia či inštitúcie sa ich ujali?
- zodpovedajú efekty pôvodným cieľom?
- identifikácia chýbajúcich a existujúcich kanálov vzťahu poskytovateľ - klient
- aké sociálne riziká, ako a u koho vykryva príslušná oblasť sociálnej politiky?
- je príslušná oblasť sociálnej politiky kontraverzná, konfliktotvorná?

Pre zachytenie efektov vyvstávali 2 problémy:

1. Dostupnosť údajov a identifikácia cieľových skupín cez diferenciaciu príjmov a sociálnu štruktúru (neboli k dispozícii údaje z nového censusu). Pritom našim cieľom bolo analyzovať efekty nie hodnotiaco ale popisne.

2. Efekty sú vždy dôsledkom viacerých skutočností a je problém identifikovať "čistý" efekt sociálnej politiky. (Napríklad politika zamestnanosti a sociálneho zabezpečenia majú svoj priesečník, ktorý umožňuje chápať hmotné zabezpečenie ako súčasť sociálneho poistenia, alebo aktívnej politiky zamestnanosti. V SR zaznamenávame trend rastu dlhodobej nezamestnanosti, vysúvania ľudí do oblastí sociálnej pomoci a následne do kompetencie samospráv - ďalší priesečník.)

II. Štruktúra národných štúdií podľa sledovaných oblastí:

1. Hypotézy

1.1 Presun zodpovednosti štátu na iné subjekty (inštitúcie) a individuá

1.2 Kryštalizácia záujmových skupín vstupujúcich do procesu formovania a realizácie danej politiky (v rámci prijatých legislatívnych pravidiel - korporatívne inštitúcie - alebo neformálne)

1.3 Miera, pravidlá a formy občianskej participácie na procese formovania a realizácie danej politiky. (Dva protipóly :štát vytvára možnosti pre občiansku participáciu X pripravenosť občanov sa zúčastniť politiky)

1.4 Konceptné a administratívne nároky na formovanie a realizáciu politiky vs. Realizačný potenciál ministerstiev a ďalších orgánov štátnej správy

2. Analýza politického procesu formovania a realizácie danej politiky

2.1 Ciele

- reprodukcia cieľov vyjadrených v koncepcii

plus ciele, ktoré nie sú obsiahnuté v koncepciách (konštatovať tento fakt, príp. zdôvodniť)

2.1.1. Infraštruktúra rozhodovania

- vznik - kde
- spolupráca na tvorbe - aká
- ako sa s koncepciou zaobchádzalo
- podrobenie diskusii - či a akej diskusii
- autoritatívne vnútenie?

2.1.2 Etapizácia

- ukončenie etapizácie nechať na autoroch
- momenty vonkajších zmien - diskontinuitné momenty (spoločné 1990, 1993 - inak podľa volieb)

2.2. Reálne politiky

2.2.1. Akty riadenia zahrňujúce aj legislatívu

- dôležitosť legislatívy
- akty riadenia - do akej miery sú derivátmi koncepcií
- do akej miery sú hasením problémov

- zabudovať aj úvahy o vplyve vonkajších faktorov, ktoré sa preniesli do legislatívy

2.2.2. Inštitucionálna štruktúra

- prehľad, ako sa menia proporcie v reálnych politikách
- zodpovednosť štátu
- zodpovednosť neziskového sektoru
- možný presun na rodinu a iné mimovládne subjekty

2.2.3. Uvoľňované zdroje

- na konkrétne realizačné podklady, úseky
- zväžiť ako vyjadriť zdroje za politiku ako celok

2.2.4. Vzťah poskytovateľov a klientov, ...

- do akej miery sa mení vzťah, ktorý v minulosti bol vzťahom nerovnomerným
- do akej miery sa občania zúčastňujú na realizácii a tvorbe konkrétnej politiky
- do akej miery existujú iniciatívy, ktoré sa snažia politiku ovplyvniť
- konkrétne popisovanie vstupu

2.3. Efekty

- ako sú vyjadrené : efekty na korekciu koncepcie
: inštitúcie na ventilovanie nespokojnosti
- navrhovať kritériá efektov v konkrétnych oblastiach

Špecifikácia teoretických a metodologických východísk pre jednotlivé oblasti sociálnej politiky je uvedená v appendixe tejto publikácie.

Je na čitateľovi, aby posúdil, nakoľko uspokojivo sa nám podarilo uvedené zámery naplniť.

Doc. PhDr. Iveta Radičová, CSc

koordinátor slovenského tímu

Reforma sociálneho zabezpečenia v SR: budovanie systémov dôchodkového a nemocenského poistenia

Erika Kvapilová

Stručná charakteristika systému sociálneho zabezpečenia pred rokom 1989

Aby sme pochopili hĺbku a rozsah prebiehajúcej prestavby v sociálnej oblasti je potrebné aspoň stručne charakterizovať systém, ktorý zabezpečoval sociálne potreby občanov v predchádzajúcom režime.

Starý systém sociálneho zabezpečenia bol systémom komplexnej, štátom financovanej starostlivosti o pracujúcich a ich rodiny. Jeho najdôležitejšími zložkami boli dôchodkové, nemocenské, zdravotné zabezpečenie a štátna bytová politika. Systém poskytoval rôzne typy univerzálnych peňažných a nepriamych dávok, daňových zvýhodnení a služieb pre rodiny s deťmi, a na lokálnej úrovni zabezpečoval služby sociálnej starostlivosti pre sociálne slabších občanov a domácnosti. Administratívne bol spravovaný špecializovanými orgánmi štátnej správy, mnohé funkcie systému realizovali pre ekonomicky aktívnu časť populácie podniky. Celé sociálne zabezpečenie bolo prakticky financované zo všeobecných daní a teda zo štátneho rozpočtu. Podniky a družstvá odvádzali do štátneho rozpočtu 50% odvod z miezd a odmien a rovnako veľký odvod zo zisku. Hoci štát mal dominantné postavenie v uspokojovaní sociálnych potrieb občanov, predsa len v posledných rokoch existencie bývalého režimu sa prejavovala výrazná tendencia preniesť väčšiu zodpovednosť za pracujúcich (a to i tých, ktorí odišli do dôchodku) z orgánov štátnej správy na podniky.¹

Silnou stránkou starého systému bolo, že pokrýval prakticky všetkých pracujúcich a ich rodiny a spolu s garantovanou plnou zamestnanosťou poskytoval občanom relatívne vysoký stupeň sociálnej a ekonomickej bezpečnosti. Ako upozorňuje Sipos (1994) relatívna veľkorysosť niektorých štátnych sociálnych dávok, akými boli napríklad univerzálne rodinné prídavky, mala nepopierateľné prednosti z hľadiska odstraňovania sociálnych nerovností. V čase, keď príjmové rozdiely medzi jednotlivými skupinami pracujúcich boli minimálne a dávky záviseli najmä od počtu detí v rodine zabránila masovému rastu chudoby a posilnila

¹ Z podnikových Fondov kultúrnych a spoločenských potrieb, do ktorých odvádzali podniky časť zo zisku, sa pre dôchodcov hradilo lacné závodné stravovanie, rekreácie a rôzne spoločenské akcie.

spotrebiteľské správanie domácností.² Niektoré iné formy štátnej podpory rodine, ako napríklad subvencované predškolské zariadenia pre deti, umožnili ženám väčšiu flexibilitu v rozhodovaní medzi prácou a rodinou a podporili tak vytváranie rovnosti medzi pohlaviami.

Vďaka komplexnému systému sociálneho zabezpečenia počas socialistického obdobia podstatne vzrástla životná úroveň a vzdelanosť obyvateľstva (najmä na Slovensku), zlepšilo sa bývanie, predĺžila sa priemerná dĺžka života.

Za najväčšie *nevýhody* predchádzajúceho systému sociálneho zabezpečenia sa dnes vo všeobecnosti považuje jeho vysoká nákladovosť, neprehľadnosť financovania -- väzieb medzi finančnými zdrojmi a vyplácanými dávkami a poskytovanými sociálnymi službami a neefektívna organizácia -- viacstupňová štátna správa (od národných výborov cez okresné a krajské až po republikové a federálne orgány s vlastnými kompetenciami v oblasti sociálnej politiky). Viacero nedostatkov vykazoval aj samotný systém a konštrukcia dávok. Napríklad chýbala oficiálne uznaná hranica príjmovej núdze³, ktorá by umožnila lepšie identifikovať prípady jednotlivcov a rodín, ktoré potrebujú finančnú a inú pomoc. Výsledkom bolo, že sociálna starostlivosť (pomoc) sa skôr ako na nízkopríjmové domácnosti zameriavala na určité rizikové skupiny občanov (starí a bezvládni, mnohopočetné rodiny a pod.) a bola poskytovaná viac-menej arbitrárne.

Sociálne služby trpeli nedostatkom špecializovaných zariadení, vybavenia a kvalifikovaného personálu. Navyše počas 40 rokov komunistickej vlády boli zlikvidované neštátne organizácie, ktoré by mohli eventuálne poskytovať sociálne služby občanom a štát mal, aj v tejto oblasti, takmer výlučný monopol.

V systéme dávok neexistovala pravidelná indexácia, v dôsledku čoho sa v 80. rokoch radikálne prehľbovali rozdiely v životnej úrovni, s negatívnym dopadom najmä na nepracujúcich dôchodcov. Existujúci redistribučný systém mal okrem pozitív, o ktorých sme sa zmienili skôr, zároveň vážne negatíva. Jedným z nich bola skutočnosť, že sociálne príjmy v mnohých rodinách suplovali funkciu, ktorú vo vyspelých trhových ekonomikách plnia pracovné príjmy.

² V polovici 80. rokov patrilo bývalé Československo medzi krajiny s najmenšou príjmovou nerovnosťou.

Najnižší príjmový decil tvoril 66% mediánového príjmu, zatiaľ čo v Maďarsku to bolo 58%, v Poľsku 54%, a napríklad vo Veľkej Británii iba 52% (pozri Atkinson & Micklewright, 1992).

³ Na pôde bývalého Výskumného ústavu práce a sociálnych vecí v Bratislave a Prahe sa venovala od 70. rokov systematická pozornosť skúmaniu nízkopríjmových domácností a najmä pre potreby výskumu chudoby boli definované dve úrovne životného minima: sociálne minimum, ktoré tvorilo približne 56% primérneho príjmu a existenčné minimum, ktoré bolo 42% priemerného príjmu na spotrebnú jednotku (spotrebná jednotka pre pracujúceho v produktívnom veku = 1, pre nepracujúceho dôchodcu = 0,73 a pre dieťa primérneho veku = 0,58). Nešlo však o oficiálne uznané životné minimum, od ktorého by sa napríklad mohli odvíjať cielené sociálne dávky (porzi bližšie: Hiršl, 1992).

Rovnostársky model sociálneho zabezpečenia fungoval v bývalom Československu prakticky bez toho, aby občania mali možnosť ho kontrolovať či inak ovplyvňovať. Neexistovala jasnejšia koncepcia sociálnej politiky štátu, ktorá by bola prepojená na reálne fungovanie ekonomiky. Sociálno-politické priority určovali politici vzhľadom na ideologické zámery vedúcej (a jedinej) politickej sily -- KSČ. Sociálna a ekonomická politika neboli v partnerskom vzťahu a stále viac sa prejavovala ich odtrhnutosť. Evidentné to bolo najmä v oblasti financovania sociálnej politiky, ktoré nadobudlo reziduálny charakter.⁴ Tatyto extenzívny systém sociálneho zabezpečenia sa v rodacom sa trhovom prostredí, kde hlavným zdrojom podpory jednotlivca a rodiny má byť najmä diferencovaný pracovný príjem a kde štát samotný nie je schopný uspokojiť sociálne potreby svojich občanov po kvalitatívnej ani kvantitatívnej stránke, ukázal ako neudržateľný a po politických zmenách koncom roku 1989 vznikla potreba jeho rozsiahlej reformy.

(1.Hypotézy)

Potreba novej sociálnej politiky - predpoklady a očakávania reformátorov

Po významných politických zmenách v roku 1989 kedy v Československu skončila nadvláda jedinej strany a vytvorila sa politická pluralita ako základná podmienka demokracie, sa prvoradým objektom reformy stala centrálna plánovaná ekonomika. Hlavnou úlohou sociálnej politiky bolo vytvorenie sociálne únosných podmienok pre prechod k trhovému hospodárstvu s cieľom zabrániť sociálnemu výbuchu a explózií masovej chudoby. Preto sa úsilie sociálnych reformátorov sústredilo na vybudovanie záchranej sociálnej siete, ktorá mala slúžiť tým, ktorí v procese premiestňovania medzi štátnym a súkromným sektorom nedudú úspešní, to znamená najmä starým, invalidným a nezamestnaným občanom, ktorí, v dôsledku vyradenia z trhu práce, nie sú dostatočne krytí niektorým z programov sociálneho zabezpečenia (nemocenské, dôchodkové zabezpečenie). Od siete sa očakávalo, že bude slúžiť ako *dočasné riešenie posledná* možnosť pre tých, ktorým zlyhajú všetky ostatné zdroje pomoci, najmä rodina. Inak povedané, jej úlohou bola štátna garancia pokrytia základných potrieb tých občanov, ktorí sa ocitnú v núdzi.

⁴ V takomto prostredí je veľmi problematické kvantifikovať vzťahy medzi daňami a odvodmi do rozpočtu a dávkami, ktoré sa občanom vyplácali v rôznych sociálnych situáciách. Aj keď je naozaj ťažké vysvetliť financovanie sociálnej sféry prehľadne, uvedieme niekoľko čísiel na dokreslenie: na dávky nemocenského a dôčdkového zabezpečenia sa zo štátneho rozpočtu v roku 1989 vydalo 32,3%. Z toho 39,9% na nemocenské poistenie a 60,1% na dávky dôchodkového zabezpečenia. Ak za východiskový stav zoberieme počet vyplatených dôchodkov (všetkých, vrátane invalidných, vdovských, sirotských a pod.) v roku 1957 za 100% do roku 1989 sa tento počet zvýšil na takmer 264%. Medzi nimi najrýchlejšie rástli starobné dôchodky, ktorých počet sa v danom období zvýšil osemnásobne. S tým samozrejme súvisle aj celkový rast finančných prostriedkov vyplatených na dôchodky. Opäť, ak berieme rok 1957 za 100% tak suma finančných prostriedkov do roku 1989 vzrástla viac ako desaťnásobne (pozri: Bodnárová, 1996).

Záchranná sociálna sieť bola považovaná za *nevyhnutný* prvok systému sociálneho zabezpečenia transformujúcej sa krajiny a bola prvým krokom sociálnej reformy. Všeobecne sa očakávalo, že rozsah sociálnej siete sa bude postupne zužovať v závislosti od úspešnosti ekonomickej transformácie a schopnosti ekonomiky adaptovať sa na pravidlá fungovania trhov.⁵

Jadrom sociálnej reformy sa malo stať prebudovanie zdedených paternalistických inštitúcií sociálneho zabezpečenia na také inštitúcie, ktoré fungujú vo vyspelých západných krajinách, a ktoré by zodpovedali potrebám trhovej ekonomiky. Nové inštitúcie by mali zdôrazňovať primárnu zodpovednosť jednotlivca a rodiny za vlastnú sociálnu situáciu a výraznejšie reflektovať princíp pracovnej zásluhovosti. Ďalšími subjektami, od ktorých sa očakávalo, že preberú časť funkcií štátu v uspokojovaní sociálnych potrieb občanov mali byť zamestnávateľia (najmä čo sa týka financovania programov sociálneho, zdravotného a úrazového poistenia), obce a sčasti nevládne dobrovoľné organizácie. Štát sa mal na sociálnom zabezpečení zúčastňovať viac-menej len ako garant jeho fungovania a záruka legálnych nárokov (najmä nárokových dávok) občanov zúčastnených na sociálnom zabezpečení.

Ideologicky boli tieto zámery zdôvodňované potrebou nášho "návratu do Európy" a "efektívnosťou" a "spravodlivosťou" fungovania minimálneho štátu, ktorého funkciou má byť iba ochrana občianskych, najmä vlastníckych a politických práv. Štátna sociálna politika bola reinterpretovaná ako niečo, čo nemá slúžiť všetkým občanom, ale iba tým, ktorí sú sociálne slabší (príjmovovo testovaná štátna podpora) alebo chudobní (sociálna pomoc). Sociálne práva, dokonca aj v tej podobe, v ktorej sa vyvinuli počas posledných desaťročí po druhej svetovej vojne vo väčšine západoeurópskych sociálnych štátov, boli považované za príliš extenzívne. Pokusy o presadzovanie iného ako minimálneho štátu (najmä sociálnodemokratického typu, aký funguje napríklad v škandinávskych krajinách) boli chápané ako vážne ideologické nebezpečenstvo transformácie a ich univerzalistické programy boli interpretované *a priori* ako niečo "na čo nemáme".⁶

⁵ Hoci je ešte stále predčasné komplexnejšie hodnotiť efekty fungovania záchrannej sociálnej siete, možno povedať, že po siedmich rokoch reformy sa darí jej plniť jej základný cieľ -- prevenciu vzniku masovej chudoby. Podľa Hiršla (1992) žilo na Slovensku v roku 1988 pod hladinou životného minima (sociálneho minima) približne 9% populácie. Ku koncu roku 1996 tvoril podiel sociálne odkázaných občanov na Slovensku (žijúcich pod hladinou oficiálne definovaného životného minima) vyše 7% celkovej populácie, nebolo sem však zarátaných (podľa neoficiálnych odhadov) asi 40 000 tých, ktorí vypadli z registrácie úradov práce najmä pre nespoluprácu pri hľadaní zamestnania a preto nemohli byť zaradení do kategórie "sociálne odkázaní". Keďže v oboch prípadoch metodika stanovenia hranice chudoby (životného minima) bola podobná, percento chudoby pred a po roku 1989 je zhruba porovnateľné.

⁶ Existovalo tu určité protirečenie medzi odmietaním pojmu "sociálne práva" na jednej strane a deklarovaním potreby vybudovať inštitúcie sociálneho zabezpečenia podobné tým, ktoré fungujú vo vyspelých západných demokraciách na strane druhej. Konkrétne chápanie sociálnych práv zvyčajne priamo korešponduje s existujúcimi inštitúciami sociálneho zabezpečenia v tej-ktorej krajine. Tento rozpor vyplýval jednak zo stotožňovania sociálnych práv s tou ich formou, ktorá sa vyvinula v komunistických krajinách, jednak z neujasnenosti názoru tvorcov sociálnej reformy na konkrétnu podobu či systém sociálneho zabezpečenia vhodného pre post-komunistický vývoj krajiny. Alebo inak povedané: namiesto jasnej interpretácie "sociálnych práv" tvorcovia reformy pre istotu úplne popreli ich existenciu a namiesto jasnejšej predstavy o inštitucionálnom zabezpečení "sociálnych práv" vyjadřili veľmi nejasnú snahu budovať "inštitúcie podobné tým na Západe". (Je však všeobecne známe, že i na Západe

Čo sa týka výstupov nového poňatia sociálneho zabezpečenia očakávalo sa, že postupne prinesú:

1. efektívne využitie zdrojov na pokrytie sociálnych potrieb občanov; a) prostriedky zo štátneho rozpočtu mali smerovať najmä k tým, ktorí ich najviac potrebujú (adresné dávky na základe testovania príjmov domácností), b) ostatné potreby mali byť kryté najmä z povinných príspevkov do poisťných fondov,
2. sprehľadnenie systému sociálneho zabezpečenia -- najmä čo sa týka jeho administratívneho zabezpečenia, financovania a dávok (výšky dávok a nárokov na ne),
3. celkové zlepšenie životnej úrovne ako výsledok väčšej zaangažovanosti predovšetkým pracujúcej časti populácie na tvorbe životných podmienok seba a svojej rodiny.

Možno povedať, že zatiaľ čo krátkodobé ciele transformácie boli formulované dosť jednoznačne (vybudovanie jednotlivých prvkov sociálnej siete, kde základom dávok a vecnej pomoci je oficiálne definované životné minimum), dlhodobé ciele (nový systém sociálneho zabezpečenia pozostávajúci z troch pilierov - sociálneho poistenia, štátnej podpory a sociálnej pomoci) boli formulované dosť všeobecne a tak poskytovali dostatočný priestor na modifikáciu. Nakoľko a ako sa darí naplniť pôvodné očakávania sociálnej reformy v oblasti dôchodkového a nemocenského zabezpečenia na Slovensku sa pokúšame analyzovať v nasledujúcich častiach príspevku.

(2. Analýza politického procesu formovania a realizácie danej politiky)

Ideologické a politické pozadie sociálnej transformácie na Slovensku. Koncepcie a ich ciele

Po hlasovaní v národných parlamentoch Českej a Slovenskej republiky došlo k pokojnému rozpadu Českoslovenka a v januári 1993 sa objavili na mape Európy dva samostatné štátne celky. Príčiny rozchodu Čechov a Slovákov, ktorí od roku 1918 žili v spoločnom štáte (od roku 1968 vo federatívnom zväzku) dnes ešte nie sú komplexne analyzované a táto úloha pravdepodobne čaká až na nasledujúce generácie historikov.

V súčasnosti existuje viacero interpretácií rozdelenia Česko-Slovenska. Niektoré z nich sa snažia rozdelenie vysvetľovať ako realizáciu túžby slovenského národa, ktorý sa zbavil pút

sa tieto inštitúcie od seba kvalitatívne odlišujú. Existujú tu najmenej tri "modely" sociálneho štátu, do ktorých možno zaradiť jednotlivé krajiny. Pozri klasifikáciu sociálnych štátov napr. podľa R. Timussa, G. Esping-Andersena, W. Korpiho a J. Palmeho).

komunistického režimu, zbaviť sa tiež "okov pragocentrizmu" a vytvoriť si samostatný štát,⁷ iné hovoria o rafinovanom spôsobe ako sa "bohatší brat" - - Česká republika, zbavila "chudobnejšieho brata"-- Slovenska, ďalšie chápu rozdelenie jednoducho ako výsledok deľby moci medzi politickými elitami v bývalom Česko-Slovensku a pod.⁸

Faktom však ostáva, že *legitímne* rozhodnutie národných parlamentov predchádzala argumentácia, ktorou obe strany zdôrazňovali nevyhnutnosť tohto kroku kvôli národným špecifikám. Najčastejšie sa pod "národnými špecifikami" rozumenli dve skutočnosti: rozdielnosť v štruktúre ekonomík a rozdiely politické, konkrétne odlišné názory národných vlád na priebeh transformácie.

Hlavné *odlišnosti medzi ekonomikami* možno veľmi stručne a zjednodušene charakterizovať nasledovným spôsobom: na Slovensku bola väčšia koncentrácia veľkých priemyselných podnikov, zatiaľ čo v Čechách bola štruktúra podnikov diverzifikovanejšia, s väčším podielom stredných a malých podnikov. Súviselo to so skutočnosťou, že Slovensko sa industrializovalo až za obdobia socializmu, za obdobia "všeľudového" vlastníctva a centrálného plánovania, ktoré prakticky znemožňovalo zakladanie menších súkromných firiem. Čechy vstúpili do obdobia industrializácie oveľa skôr a ani po Znárodnení v roku 1948 sa nepodarilo úplne zlikvidovať štruktúru existujúcich podnikov. Na Slovensku navyše prevažovalo v priemyselnej produkcii spracovanie materiálov a výroba poloproduktov, zatiaľ čo v Čechách sa výroba skôr finalizovala, čo malo dopad na charakter produkcie, potenciálne možnosti exportu a import. Nezanedbateľný je fakt, že na Slovensku veľkú časť priemyselnej produkcie predstavovala lokálne koncentrovaná zbrojárska výroba, a jej masívna konverzia mala počiatkom 90-tych rokov negatívny dopad nielen na ekonomické výsledky, ale taktiež na prudký rast nezamestnanosti.⁹

Odišnosti v politike (alebo skôr v politickej rétorike) sa prejavovali najmä v rozdielnom názore vlád na rýchlosť transformácie a postupnosť jednotlivých jej krokov. Zatiaľ čo pravicovo orientovaná Klausova vláda v Čechách presadzovala radikálnu ekonomickú reformu zameranú na tvorbu "trhov bez prívlastkov", Mečiarova vláda na Slovensku, politicky ťažko zaraditeľná a azda i preto často označovaná jednoducho za populistickú, zastávala myšlienku budovania

⁷ P.F. Drucker vo svojej knihe "Post-capitalist Society" hovorí o potrebe naplnenia kmeňového cítienia Slovákov prostredníctvom oddelenia sa od Čechov a vytvorenia samostatného štátu.

⁸ Tento problém je reflektovaný aj v sociologickej literatúre. Napríklad J. Musil (1993) upozorňuje na to, že hoci slovenská a česká spoločnosť sa za "socialistickej éry" podstatne k sebe priblížili, vždy sa však v skutočnosti jednalo o spoločnosti dve, kde existovali identifikovateľné rozdiely nielen hospodárske a politické, ale i kultúrne, sociálne a dokonca rozdiely v osobnostných štruktúrach.

⁹ Šesť mesiacov po osamostatnení, nezamestnanosť na Slovensku dosahovala okolo 12%, zatiaľ čo v Českej republike len 2,6%.

"sociálne a ekologicky orientovaného trhového hospodárstva". Základy sociálnej transformácie na Slovensku boli však v skutočnosti formulované už koncom roku 1990 vo federálnom *Scenári sociálnej reformy*. Neskôr boli bližšie špecifikované v *Programových vyhláseniach vlád V. Mečiara* z rokov 1992 a 1994, a najmä v *Koncepcii transformácie sociálnej sféry SR* z roku 1996.

Aké modifikácie pôvodnej federálnej predstavy sociálnej reformy nastali najmä po roku 1993 na Slovensku? Odklonili sa ciele a stratégie sociálnej transformácie fundamentálne od originálneho náčrtu? Pri odpovedi na tieto otázky nám zatiaľ nejde o porovnávanie reálnych politík, ale iba koncepcií reformy, ktoré oficiálne deklarovala pôvodná Klausova federálna vláda a súčasná vládna koalícia na Slovensku. Inak povedané, pokúsime sa v stručnosti odpovedať na otázku, či existujú podstatné diferencie (a aké) medzi pôvodným oficiálnym prístupom k chápaniu sociálnej reformy a prístupom súčasnej slovenskej vlády. Pre zjednodušenie sa sústreďíme iba na tú časť sociálneho zabezpečenia, ktorá je predmetom nášho záujmu -- na dôchodkové a nemocenské poistenie. Konkrétne na:

1. charakter inštitúcií z hľadiska stupňa ich centralizácie,
2. rozsah inštitucionálneho pokrytia rôznych skupín občanov,
3. financovanie poistenia -- tvorba zdrojov a metódy financovania,
4. úlohu štátu v poistení -- pri organizácii poistenia, financovaní, garancii legálnych nárokov a pod.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že pri porovnaní prístupov k vyššie spomenutým charakteristikám sociálneho poistenia neexistujú fundamentálne rozdiely medzi federálnou (1990) a národnou koncepciou (najmä 1996). Rovnako pôvodný federálny scenár ako dokumenty súčasnej slovenskej vlády sa prakticky zhodujú v tom, že:

1. za spravovanie dôchodkového a nemocenského poistenia na základnej úrovni má zodpovedať centrálna *verejná inštitúcia*, nezávislá od štátnej správy, na čele ktorej stoja zástupcovia zamestnancov, zamestnávateľov a štátu,

2. poistenie v základnej rovine má byť *všeobecné, povinné a rovnaké pre všetkých ekonomicky aktívnych občanov*, zamestnancov aj samostatne zárobko činné osoby (s možnosťou individuálneho a kolektívneho, štátom subvencovaného pripoistenia),

3. financovanie poistenia má byť *oddelené od štátneho rozpočtu* a zdroje majú byť tvorené najmä z príspevkov zamestnancov a zamestnávateľov, štát má prispievať za niektoré ekonomicky neaktívne skupiny obyvateľov, metóda financovania v základnej rovine je pay-as-you-go,

4. štát má fungovať najmä ako garant plnenia legálnych nárokov poistencov a má plniť kontrolnú funkciu.

Napriek zhode v základných strategických zámeroch vyjadrených v koncepciách, reálne politiky v Čechách a na Slovensku sa po niekoľkých rokoch reformy od seba odlišujú v niektorých podstatných momentoch. Na nasledujúcich stránkach podávame charakteristiku vývoja spomínaných systémov sociálneho zabezpečenia na Slovensku až do polovice roku 1997. Komparácia národných odlišností je predmetom porovnávacej štúdie.

Reálne politiky - zmeny v základnom systéme sociálneho zabezpečenia (poistenia)¹⁰

Inštitucionálne zmeny

Z časového hľadiska sa prvoradým cieľom pri tvorbe nového systému sociálneho zabezpečenia stalo vybudovanie záchranej sociálnej siete. Jej fundamentom a zároveň

¹⁰ Sociálne zabezpečenie na Slovensku upravuje zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení, ktorý do roku 1996 bol dovedna 27 rás novelizovaný. Sociálne zabezpečenie podľa tohto zákona zahŕňa:

- dôchodkové zabezpečenie,
- sociálnu starostlivosť,
- nemocenské poistenie samostatne zárobkovo činných a spolupracujúcich osôb,
- zabezpečenie príslušníkov ozbrojených síl alebo občanov vykonávajúcich civilnú službu a ich rodín.

Účastníkmi právnych vzťahov sociálneho zabezpečenia sú:

- občania,
- samostatne zárobkovo činné a spolupracujúce osoby,
- organizácie.

základným stavebným kameňom celého budúceho systému bolo definovanie štátom garantovaného životného minima¹¹, od ktorého sa mali odvíjať príjmovo testované štátne sociálne dávky najmä pre rodiny s deťmi a ďalšie dávky ako napríklad minimálna penzia, minimálna podpora v nezamestnanosti, minimálna mzda¹², ktoré mali zabrániť vzniku masovej chudoby a garantovať každej rodine minimálny sociálny príjem.

Mimoriadne dôležitou súčasťou záchranej sociálnej siete sa stala ochrana prepustených pracovníkov pred stratou príjmu a uchovanie ich schopnosti súťažiť o prácu na objavujúcom sa trhu práce. Za týmto účelom bol vo februári 1991 schválený Zákon o zamestnanosti (posledná novela z roku 1996, platná od 1.1.1997), ktorý deklaroval snahu o dosiahnutie plnej, efektívnej a produktívnej zamestnanosti, po novom definoval právo na prácu¹³, vymedzil tzv. pasívne a aktívne opatrenia politiky zamestnanosti a vytvoril legislatívny rámec pre vznik štátnych a verejnoprávných inštitúcií politiky zamestnanosti.¹⁴

Cieľom dlhodobej stratégie prestavby systému sociálneho zabezpečenia bolo sprehľadnenie systému sociálneho zabezpečenia a vytvorenie jeho troch pilierov: *sociálneho poistenia* pracovníkov (penzijného a nemocenského), príjmovo-testovanej *štátnej sociálnej podpory* rodín s deťmi a *štátnej sociálnej pomoci* a služieb pre odkázaných občanov.

Prvé zmeny v sociálnom zabezpečení mali viac-menej technický charakter. Najpodstatnejšou z nich bolo plošné zvýšenie dôchodkov, ktoré sa neupravovali od polovice 80. rokov a zavedenie valorizácie. Tieto opatrenia sledovali predovšetkým stlmenie negatívnych dopadov ekonomickej reformy na jednu z najohrozenejších sociálnych skupín, dôchodcov. Valorizačný mechanizmus má však doposiaľ charakter *ad hoc* metódy, v dôsledku čoho je indexácia nepravidelná a s oneskorením reaguje na zmeny v raste životných nákladov a miezd. Tabuľka č.1 uvádza prehľad valorizácie od marca 1991 do júna 1996. Pre porovnanie uvádzame

¹¹ Životné minimum bolo uzákonené v októbri 1991 a pozostáva z dvoch zložiek: z peňažnej dávky na pokrytie základných osobných potrieb pre rôzne vekové skupiny občanov a z peňažnej dávky na pokrytie nevyhnutných nákladov na domácnosť - podľa počtu členov domácnosti. Občan (rodina, domácnosť) nemá na životné minimum automatický nárok, ale musí preukazovať nedostatnosť príjmu a dôvody, ktoré mu objektívne bránia si dostatočný príjem obstarat' (testovanie príjmov domácnosti). Predpokladalo sa, že od 1.1.1997 by mal byť zavedený nový zákon o životnom minime, kde životné minimum pre dospelú osobu je odvodené od minimálneho príjmu na úrovni prvého decilu príjmového rozdelenia. K schváleniu tohto zákona nedošlo, naopak od 1.11.1997 sa nanovo upravili čiastky životného minima podľa platného zákona o životnom minime a tento stav má trvať najmenej do konca roku 1997.

¹² Zákon o minimálnej mzde bol prijatý v roku 1992 a naposledy novelizovaný v apríli 1996. Týka sa výlučne zamestnancov. V roku 1997 minimálna mzda predsavovala 2 700 Sk, čo menej ako 1/3 priemernej mzdy zamestnancov v SR (v I. polroku 1997 dosahovala priemerná mesačná mzda 8 622 Sk).

¹³ Oproti starému zákonu, kde právo na prácu znamenalo prakticky povinnosť pracovať, v novom zákone je právo na prácu definované ako 1. právo na sprostredkovanie práce, 2. právo na rekvalifikáciu, 3. právo na podporu v nezamestnanosti.

¹⁴ Prvé úrady práce, ktorých úlohou bolo najmä vyplácanie podpôr v nezamestnanosti, sprostredkovanie práce, zaraďovanie nezamestnaných do programov trhu práce - verejnoprospešných prác, sploločensky účelných pracovných miest a rekvalifikácií, registrácia uchádzačov o zamestnanie a pod. začali vznikať v roku 1991. Administratívne bolo za ich fungovanie zodpovedné MPSV.

v tabuľke č.2 zjednodušený prehľad mechanizmu valorizácie vo vybraných krajinách západnej Európy a USA.

Tab. č. 1.: Valorizácia starobných dôchodkov do 1.6. 1996

Platnosť od	zvýšenie o sumu	zvýšenie o%
marec 1991		dôchodky priznané do 31.12.1978 - 11%, do 1.12. 1985 - 10%, do 30.9.1988 - 9%, do 31.12.1991 - 8%, minimum 190 Kčs
júl 1991	110 Kčs	
júl 1992	dôchodky priznané do roku 1975 o 290 Kčs, do r. 1979 o 240 Kčs, do r. 1982 o 200 Kčs, do r. 1985 o 170 Kčs, do 09/1988 o 140 Kčs, do r. 1989 o 70 Kčs, v r. 1990 o 50 Kčs, v r. 1991 o 30 Kčs, v r. 1992 o 290 Kčs.	
marec 1993	dôchodky priznané od 1.1. do 28.2. 1993 o 290 Sk a po tomto dátume o 270 Sk	dôchodky priznané do 1.3.1993 o 3%, do 31.12.1993 o 20%
december 1993	pred 6% od 1.1. 1994 sa dôchodky do 1000 Sk zvýšili o 25%, do 1500 Sk o 20%, do 1700 Sk o 16%, do 1900 Sk o 13%, do 2000 o 10%, do 2200 o 8%, do 2350 o 6%, do 2500 o 5%, do 2700 o 2%, do 3000 o 1%.	Dôchodky priznané do 1.1. 1994 o 6%
1994	dôchodky priznané v roku 1994 o 300 Sk	t.j. 16%
september 1994	dôchodky priznané do 31.12. 1994 o 180 Sk, priznané v r. 1995 o 530 Sk	v prvom prípade o 7%, v druhom o 23%
júl 1995	dôchodky priznané v roku 1996 o 610 Sk	dôchodky priznané v roku 1996 o 31%
jún 1996		dôchodky priznané do 1.1. 1997 o 12%

Zdroj: MPSV SR, Bratislava 1996. Pozri tiež Lubyová, M.: "Systém dôchodkového zabezpečenia v SR". Pracovné materiály č.2, PÚ SAV, Bratislava 1996

Tab.č. 2: Spôsob valorizácie vo vybraných štátoch

	ukazovateľ	termín
Dánsko	spotrebné ceny	dva razy do roka - 04, 10
Fínsko	životné náklady	raz do roka - 01
Francúzsko	mzdy	dvakrát do roka - 01, 07
SRN	priemerná mzda	raz do roka - 07

Rakúsko	životné náklady a mzdy	raz do roka - 01
USA	ceny	raz do roka - 01
Veľká Británia	ceny	raz do roka - 11
Nórsko	ceny a mzdy	podľa potreby
Švajčiarsko	ceny a mzdy	raz za dva roky - 01

Zdroj: MPSVR SR, Bratislava 1996.

Rátalo sa s tým, že k podstatnejším zmenám systému sociálneho zabezpečenia (jeho transformovaniu na poistenie) dôjde počiatkom roku 1993, po zavedení novej sústavy zdaňovania a vytvorení špecializovanej verejno-právnej inštitúcie, Národnej poisťovne. Táto mala byť prostredníctvom oddelených fondov dôchodkového, nemocenského a zdravotného poistenia administratívne zodpovedná za *základné* (všeobecné a povinné) poistenie občanov.

Oficiálne Národná poisťovňa vznikla v januári 1993. Už od počiatku však jej fungovanie sprevádzalo množstvo organizačných, technických, legislatívnych a koncepčných nedostatkov, v dôsledku ktorých musel byť zákon o Národnej poisťovni v priebehu jedného roka trikrát novelizovaný. Po rozsiahlych diskusiách vo vláde, parlamente a tripartite sa Národná poisťovňa rozdelila s účinnosťou od januára 1995 na dve inštitúcie: Sociálnu poisťovňu¹⁵ (na spravovanie všeobecného povinného dôchodkového a nemocenského poistenia) a Všeobecnú zdravotnú poisťovňu (pre zdravotné poistenie) so samosprávnymi orgánmi, na čele ktorých stoja zástupcovia subjektov zúčastnených na poistení. V zdravotnom poistení sa neskôr uplatnil princíp plurality poisťovní -- rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych, ktoré sú si pri zabezpečovaní zdravotného poistenia formálne najvzájom rovnocenné. Solventnosť základného sociálneho poistenia garantuje štát do výšky 100%, formou návratnej pôžičky. V zdravotnom poistení sa to týka iba vybraných poisťovní, Všeobecnej zdravotnej poisťovne a budúcej Spoločnej zdravotnej poisťovne (o ktorej vzniku zlúčením Poisťovne Ministerstva vnútra, Vojenskej zdravotnej poisťovne a Železničnej poisťovne Garant sa rozhodlo v máji roku 1997¹⁶. Ukazuje sa, že vzhľadom na pravidlá prerozdelenia financií (pozri nasledujúcu kapitolu), ktoré, okrem iného neumožňujú poisťovňam ponúkať atraktívne služby pre klientov, nie je realistické očakávať, že vzniknú nové zdravotné poisťovne. Tendencia je skôr opačná -- existujúce poisťovne sa zlučujú.

Zmeny v pravidlách financovania

¹⁵ Okrem základného nemocenského a dôchodkového poistenia Sociálna poisťovňa funguje aj ako inštitúcia zabezpečujúca štátnu podporu rodinám s deťmi vo forme prídavkov na deti.

¹⁶ Má oficiálne začať fungovať v priebehu roku 1998.

Jedným z cieľov sociálnej reformy bolo efektívne využitie výdavkov štátu na krytí sociálnych potrieb občanov. V prvých rokoch reformy však štátne sociálne výdavky vzrástli, v dôsledku valorizácie dôchodkov, zvýšenia počtu oprávnených poberateľov najmä z radov tých, ktorí odišli do predčasného dôchodku, zavedenia nových typov dávok, z ktorých výdavky na riešenie problémov zamestnanosti boli najvýznamnejšie, a pod. Do konca roku 1993 bol systém sociálneho zabezpečenia úplne financovaný prostredníctvom štátneho rozpočtu. Medzi rokmi 1990 a 1993 vzrástol podiel výdavkov na sociálne zabezpečenie z 8,1% na 16,2% HDP, teda dvojnásobne. Od januára 1994 kedy sa zriadením Sociálnej poisťovne a jej fondov nemocenského a dôchodkového poistenia oddelilo financovanie sociálneho poistenia od štátneho rozpočtu dochádza k postupnému poklesu celkových výdavkov na sociálne zabezpečenie, z ktorých priame štátne výdavky tvoria približne jednu tretinu (Tab. č. 3).

Tab. č. 3: Výdavky na sociálne zabezpečenie ako % HDP (1990-1997)

indikátor	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
výdavky štátneho rozpočtu	8.1	13.4	14.1	16.2	4.6	5.1	4.5	4.2
celkové výdavky ♣	8.1	13.4	14.1	16.2	14.1	14.5	14.1	13.3

Zdroj: MPSVR SR, 1996

Pozn.: údaj za rok 1997 odhad Infostatu, ♣ vrátane verejných poisťovních fondov

Na rozdiel od financovania politiky zamestnanosti, v prípade týchto sociálnych programov má štát, okrem povinnosti garantovať zákonné nároky poistencov, aj povinnosť prispievať do verejných fondov na dôchodkové a nemocenského poistenia. Prispieva najmä za tie kategórie občanov, ktoré sa z objektívnych príčin nemôžu zapojiť do práce (študenti, vojaci na základnej vojenskej službe, invalidi a pod.) a to vo výške stanovenej zákonom o štátnom rozpočte. Zatiaľ čo v roku 1994 štát prispel za uvedené kategórie občanov do Fondu nemocenského poistenia 1 131 miliónmi Sk, a do Fondu dôchodkového poistenia 10 267 miliónmi Sk, v nasledujúcom roku to bolo iba 93 a 4 731 miliónov. V roku 1996 sa výpočet

príspevku štátu znížil na 3,8% z 10% minimálnej mzdy na nemocenské poistenie a 28,5% z 80% minimálnej mzdy na dôchodkové poistenie. Od roku 1994 tak klesajú príspevky štátu na sociálne poistenie občanov a takýto trend môže, podľa predstaviteľov Sociálnej poisťovne, negatívne ovplyvniť schopnosť poisťovne vyplácať poistencom ich zákonné dávky.

Tab.č.4: Prijmy a výdavky Sociálnej poisťovne (v mil. Sk)

Indikátor	1994	1994
Celkové príjmy nemocenského poistenia, z ktorých:	15 391	7 693
príspevky zamestnancov	1 534	2 108
zamestnávateľov	3 831	5 183
štátneho rozpočtu	1 131	93
SZČO a spolupracujúce osoby	207	297
Fond zamestnanosti	-	12
Celkové výdavky	14 060	5 708
Celkové príjmy dôchodkového poistenia, v tom:	39 501	44 603
príspevky zamestnancov	6 366	8 237
zamestnávateľov	17 661	29 622
štátneho rozpočtu	10 267	4 731
SZČO a spolupracujúcich osôb	946	1 556
príspevky zo štátneho rozpočtu na nesytemové dávky	1 547	-
Fond zamestnanosti	-	424
Celkové výdavky	38 097	41 438

Pozn: K celkovým výdavkom na sociálne poistenie v roku 1995 treba prirátat' približne 15 mil Sk platených zo štátneho rozpočtu určených najmä na krytie výdavkov štátnej sociálnej podpory.

Zdroj: Štatistické ročenky SR 1995, 1996

Zmeny v dávkach (nárokoch na dávky a ich výške) dôchodkového a nemocenského zabezpečenia¹⁷

Je potrebné povedať, že ani po siedmich rokoch transformácie zatiaľ nedošlo k výrazným kvalitatívnym zmenám v systéme dávok dôchodkového zabezpečenia. Definovanie nárokov a výška dávok (ako % predošlého zárobku) sa za posledných 40 rokov prakticky nezmenili. Základnou podmienkou nároku na starobný dôchodok je 25 odpracovaných rokov a dosiahnutie dôchodkového veku, ktorý sa u mužov pohybuje od 55 do 60 rokov (v závislosti od zaradenia do tzv. pracovnej kategórie)¹⁸ a u žien od 53 do 57 rokov (v závislosti od počtu detí). Základné starobné dôchodky dosahujú pri splnení nárokov v jednotlivých pracovných kategóriách podľa zákona maximálne 50-60% predošlého priemerného mesačného zárobku dôchodcu, pričom však je určená hranica minimálneho a maximálneho dôchodku.¹⁹ V skutočnosti ale napríklad v roku 1989 tvoril priemerný starobný dôchodok 45,6% priemernej mesačnej hrubej mzdy v hospodárstve, v roku 1993 to bolo 44,0% a v roku 1996 už iba 42,6% (tab. č. priemernej nominálnej mzdy a to i napriek viacnásobnej valorizácii dôchodkov (pozri tab. č.1)²⁰.

Tab. č. 5: Vývin priemerných mesačných nominálnych miezd a priemerných starobných dôchodkov 1991-1995 v Sk (k 31.12)

indikátor	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
priemerný star. dôchodok	1432	1550	1884	2058	2367	2852	3102	3479
priemerná nom. mzda	3142	3281	3770	4543	5379	6294	7195	8154

Zdroj: Sociálna politika SR v roku 1996. MPSVR SR, 1997

Návrh zásad zákona o sociálnom zabezpečení hovorí o nutnosti previesť isté zmeny v nárokoch. V prvom rade ráta so zrušením pracovných kategórií. Ďalej navrhuje predĺžiť

¹⁷ Mapa hlavných charakteristík dôchodkového a nemocenského zabezpečenia (poistenia) je súčasťou prílohy.

¹⁸ Pracovníci sú pre účely dôchodkového zabezpečenia rozdelení do troch pracovných kategórií, ktoré zvyhodňujú tých, ktorí pracovali v zdraví škodlivých alebo fyzicky namáhavých povolaniach, ako napríklad baníci, hutníci a pod.

¹⁹ Maximálny základný starobný dôchodok v súčasnosti je 5 650 Sk mesačne, minimálny dôchodok je 550 Sk, ak je dôchodok jediným zdrojom príjmu dosahuje pre jednotlivca 2 507 Sk a pre dvojicu 4 428 Sk mesačne (do 1.11.1997). Priemerná mesačná mzda v hospodárstve SR v polovici roku 1997 dosahovala 8 622 Sk.

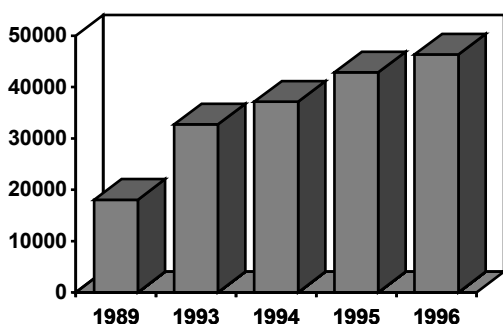
²⁰ Index reálneho starob. dôchodku pred rokom = 100. Zdroj: Sociálna štatistika 1996, ŠÚ SR, 1997.

podmienku nároku na starobný dôchodok -- 25 odpracovaných rokov na 30 rokov dôchodkového poistenia (rovnako pre mužov ako pre ženy), pričom nárok na dôchodok majú mať muži vo veku najmenej 60 rokov a ženy, rovnako ako v existujúcom systéme vo veku 53 až 57 rokov v závislosti od počtu detí.

K podstatnejším zmenám má dôjsť vo výpočte dávok, ktoré by mali lepšie reflektovať pracovnú a príspevkovú zásluhovosť poistenca. K prvým reálnym zmenám by malo dôjsť, podľa návrhu, po 1.1.1998, kedy by sa na výpočet pre dôchodok nerátala 5 najlepších zárobkových rokov z posledných 10 odpracovaných rokov, ale započítalo by sa celé toto obdobie.

Do systému dôchodkového zabezpečenia patria v súčasnosti okrem starobných dôchodkov nasledovné typy dôchodkov: invalidný, čiastočne invalidný, dôchodok za výsluhu rokov, dôchodok manželky, sociálny dôchodok. V rámci systému sa tiež vypláca zvýšenie dôchodku pre bezvládnosť osobám, ktoré zo zdravotných dôvodov potrebujú celodennú opateru.²¹Priemerný dôchodok (za všetky dávky dôchodkového zabezpečenia) vyplácaný na jedného poberateľa dosiahol v roku 1989 približne 49% priemernej nominálnej mzdy v hospodárstve SR a postupne klesal, takže v roku 1996 to bolo už len 45,7%.

Graf č. 1: Vývoj výdavkov na dôchodkové zabezpečenie v mil. Sk



Zdroj: MPSVR SR, 1997

²¹ Dôchodok za výsluhu rokov sa priznáva v prípadoch, kedy pracovník vykonával špecifické povolanie v letectve alebo v umeleckej činnosti. Na dôchodok manželky má nárok manželka občana zúčastneného na systéme dôchodkového poistenia v prípade ak je invalidná alebo dosiahla vek 65 rokov a nemá vlastný príjem alebo nepoberá dávky dôchodkového zabezpečenia. Výška dôchodku manželky je 510 Sk mesačne. Sociálny dôchodok je možné priznať občanovi, ktorí dosiahol 65 rokov a ktorého životné potreby nie sú zabezpečené. Dôchodok možno v princípe priznať do výšky životného minima (pozri: Zákon č. 463/1991 Zb.z. v znení zákona č. 133/1995 Zb.).

Nemocenské poistenie sa týka zamestnancov²² a osobitná časť zákona o sociálnom zabezpečení upravuje nemocenské a dôchodkové poistenie samostane zárobkovo činných a spolupracujúcich osôb, ktorí platia poistné do Fondu nemocenského poistenia. Základné dávky tohto systému sú: nemocenská dávka, podpora pri ošetrovaní člena rodiny, peňažná pomoc v materstve a vyrovnávací príspevok v tehotenstve a materstve. Pôvodne tento systém zabezpečenia zakladal nárok aj na iné sociálne dávky, ktoré sa však postupne z neho vyčlenili a stali sa štátnymi sociálnymi dávkami.

Tab. č. 6: Štruktúra dávok nemocenského poistenia v %.

Ukazovateľ	rok		
	1993	1994	1995
dávky nemocenského poistenia spolu	100,0	100,0	100,0
v tom: nemocenské	29,0	27,7	24,4
podpora pri ošetrovaní člena rodiny	2,3	2,0	1,6
peňažná pomoc v materstve	6,5	6,0	4,7
vyrovnávací príspevok v tehotenstve a materstve	0,0	0,0	0,0
podpora pri narodení dieťaťa*	1,5	1,3	0,9
pohrebné*	0,4	0,3	0,3
prídavky na deti*	39,0	42,0	51,2
rodičovský príspevok*	16,2	16,4	13,1
ostatné peňažné dávky	0,0		
kúpeľná starostlivosť	5,1	4,6	3,8

Zdroj: Vybrané ukazovatele zo sociálneho zabezpečenia v SR v roku 1994, 1995. ŠÚ SR, Bratislava. Pozn: označné (*) od roku 1995 štátna sociálna dávka.

Nárok na dávky pre prípad choroby majú poistenci od prvého dňa práceneschopnosti až po dobu jedného roku od počiatku choroby. Prvé tri dni dostávajú 70% a zvyšnú dobu 90% čistej dennej mzdy, v prípade samostatne zárobkovo činných a spolupracujúcich osôb z priemernej dennej sumy vymeriavacieho základu.²³ Dávky sú vyplácané za pracovné dni. Podobne ako u starobných dôchodkov aj tu je stanovená horná hranica dávky na deň (250 SK). Medzi dávkami nemocenského poistenia tvorí nemocenské najväčší podiel. V roku 1995 dosiahli tieto dávky sumu 4 517 758 tis. Sk, čo tvorilo približne 79% výdavkov na dávky nemocenského poistenia. Návrh Zásad zákona o sociálnom zabezpečení navrhuje zmenu výšky dávok - na 70% od prvého dňa maximálne počas 70 týždňov. Dávky majú byť vyplácané nie za pracovné, ale kalendárne

²² Patria sem i osoby v obdobnom pracovnom pomere, ktoré nie sú poistené inak, spoločníci spoločnosti s ručením obmedzeným, členovia družstiev a ďalšie osoby tak, ako to upravujú právne predpisy.

²³ Táto suma sa určuje tak, že sa súčet vymeriavacích základov na určenie sociálneho poistného delí počtom kalendárnych dní uplynulého roku, v ktorom bola osoba poistená.

dni. Malo by tiež dôjsť k niektorým zmenám vo výpočte dávok - mali by byť vyrátavané z priemerného denného vymeriavacieho základu nie za uplynulý kalendárny rok, ale za posledný štvrt'rok. Táto zmena, podľa tvorcov návrhu, lepšie reaguje na zmeny vo vývoji pracovných príjmov.

Dôležitou dávkou nemocenského poistenia je peňažná pomoc v materstve. Na Slovensku má nárok na túto dávku žena, ktorá je zamestnaná a za posledné dva roky boli poistená aspoň po dobu 270 dní. Ak spĺňa túto podmienku má nárok poberať počas 28 týždňov 90% čistej dennej mzdy, podobne však ako u predchádzajúcej dávky je tu obmedzenie - maximálne 250 Sk denne. Okrem toho má nárok na jednorázovú podporu pri narodení dieťaťa o výške 3 000 Sk. Táto dávka by mala byť v novom systéme nemocenského poistenia zrušená, pretože nie je priamou náhradou straty pracovného príjmu.

Dôchodkové doplnkové poistenie

Od polovice roku 1996 bolo legislatívne umožnené zavádzanie doplnkového dôchodkového poistenia. Jeho účelom je zvýšenie základného dôchodku. Očakáva sa, že dôchodkový suplement by mohol dosiahnuť okolo 20-25% hrubého zárobku, avšak ide iba o približný odhad, keďže výška doplnkového poistenia je definovaná príspevkami a nie dávkami. To znamená, že skutočná výška dávky bude priamo závislá od stavu financií na individuálnom účte poistenca.

Doplnkové dôchodkové poistenie má charakter dobrovoľného, štátom subvencovaného systému (daňové zvýhodnenie platiteľov poisteného) korporativistického typu. Vzťahuje sa zatiaľ však iba na časť zamestnancov, explicitne vylučujúc tých, ktorých zamestnávateľom je štát rovnako ako samostatne zárobkovo činné osoby a nepracujúce osoby. Preto vo svojej súčasnej podobe ho možno považovať za istú diskrimináciu, pretože rozširuje sociálne práva iba určitej časti pracovníkov.²⁴

Na zavádzanie doplnkového dôchodkového poistenia je podľa zákona č.123/1996 Z.z. možné zakladať špecializované poisťovne, nezávislé od Sociálnej poisťovne. Ich zriaďovateľom môže byť zamestnávateľ (alebo viacerí zamestnávatelia), odborová organizácia (viacero

²⁴ Vláda ráta s vytvorením legislatívy umožňujúcej doplnkové poistenie aj pre zamestnancov verejnej sféry a samostane zárobkovo činné osoby. Je však realistické očakávať, že tento krok sa neuskutoční v krátkom čase, pretože štát ako zamestnávateľ by musel prispievať na pripoistenie svojich zamestnancov, ktorí v súčasnosti tvoria približne 46% pracovnej sily v SR, čo by výrazne zvýšilo výdavky štátneho rozpočtu.

odborových organizácií) alebo zamestnávateľa a odbory spoločne. Medzi základné podmienky pre povolenie fungovania dôchodkovej doplnkovej poisťovne patrí vstupný kapitál minimálne 30 mil Sk a minimálne 100 tisíc poistencov. Prvá doplnková dôchodková poisťovňa na Slovensku Tatry- Sympatia začala fungovať v apríli 1997. Do tohto termínu o registráciu na Ministerstve financií požiadalo ďalších päť subjektov.

Zamestnanci môžu dobrovoľne vstupovať do systému, pričom presné podmienky nároku stanovuje zmluva, ktorú uzatvára zamestnávateľ, zamestnanec a doplnková poisťovňa. Konkrétne podmienky ako sú nárok a dávky sú individuálne, platia tu však isté všeobecné pravidlá. Predovšetkým poistenec nemá nárok na dávku skôr ak nedosiahol 50 rokov veku a neprispieval minimálne 5 rokov do doplnkového poistenia.

Príspevky platia zamestnanci a zamestnávateľa na základe individuálnej dohody. Preto aj ich výška nie je pevne stanovená. Dá sa však predpokladať, že u zamestnávateľov neprekročí 3% z úhrnu miezd, pretože toto je hranica, do ktorej štát zamestnávateľom poskytuje pre tento účel daňové zvýhodnenie. Zamestnancovi sa príspevok do doplnkového poistenia odrátava zo základu mzdy bez obmedzenia, preto flexibilita jeho časti príspevku je relatívne väčšia. Doplnkové dôchodkové poistenie je založené na princípe kapitalizácie voľných prostriedkov (fondový systém) a vytvára sa v ňom kapitálová rezerva, ktorá by mala byť schopná kedykoľvek pokryť nároky všetkých poistencov, napríklad pri zániku doplnkovej poisťovne.

Reakcie na zmeny v nemocenskom a dôchodkovom poistení

Prvé ohlasy na zmeny v systéme sociálneho poistenia boli rozporuplné. Za pozitívum sa vo všeobecnosti považovalo sprehľadnenie systému financovania sociálneho poistenia a neskôr jeho oddelenie od štátneho rozpočtu. Avšak hneď po zmene v roku 1993 sa objavili tiež reakcie, ktoré mali negatívny charakter: Prichádzali najmä od začínajúcich drobných podnikateľov a iných kategórií samostatne zárobkovo činných osôb, ktorým sa percento platby do fondov sociálneho poistenia javilo príliš vysoké (výška príspevkov jednotlivých skupín platiteľov pre rok 1997 je uvedená v tab. č. 7). Vláda v marci 1993 odpovedala vyhláškou, v ktorej taxatívne vymenovala podmienky pre úľavu na dani, čím sa snažila zmierniť komplikovanú situáciu malých živnostníkov. Napriek tejto zmene však počet registrovaných živnostníkov na Slovensku, najmä ako reakcia na zavedenie nového systému príspevkov a nového daňového systému (od 1.1. 1993), ku koncu roku výrazne klesol. Problém príspevkového zaťaženia samostatne

zárobkovo činných osôb ostáva stále nedoriešenou otázkou. Nespokojní prispievatelia napríklad začiatkom apríla 1997 prostredníctvom Únie živnostníkov a podnikateľov požiadali o možnosť stretnúť sa s predsedom vlády a tento problém doriešiť. Pohrozili, že ak vláda nebude pozitívne reagovať na ich požiadavky, od mája 1997 pozastavia platby do všetkých poisťných fondov. Pri počte 270 tisíc platieľov a minimálnom odvode 1 400 Sk na osobu by fondy mesačne prišli o sumu 378 mil Sk.

Tabuľka č. 7: Poistné príspevky (%) do sociálnych fondov, Fondu zamestnanosti a fondu zdravotného poistenia (platné pre rok 1997)

platitelia	nemocenské poistenie	dôchodkové poistenie	zdravotné poistenie	poistenie pre prípad nezamestnanosti
zamestnanci	2,4	4,9	3,7	1,0
zamestnávateľia	3,4	21,6	10,0	3,0
SZČO a spolupracujúce osoby	5,8	28,5	13,7	4,0
Fond zamestnanosti	4,8	27,5	13,7	
štát	4,8	27,5	13,7	

Zdroj: Štátny rozpočet SR na rok 1997

Pozn.: Vymeriavacím základom pre platenie príspevkov do fondov je pre zamestnancov hrubá mesačná mzda, pre zamestnávateľov suma hrubých mesačných miezd zamestnancov, pre samostatne zárobkovo činné osoby je to polovica odpočítateľného základu dane. Štát platí za zákonom definované ekonomicky neaktívne skupiny občanov do dôchodkového a nemocenského poistenia uvedené percento z 10% minimálnej mzdy platnej v roku 1995 (2450 Sk), na zdravotné zo 70% tej istej minimálnej mzdy. Fond zamestnanosti platí príslušné percento zo 100% minimálnej mzdy platnej v roku 1995. Od roku 1996 je minimálna mzda uzákonená vo výške 2 700 Sk mesačne.

V posledných dvoch rokoch sa kritika systému financovania nemocenského a dôchodkového poistenia ozýva najmä zo Sociálnej poisťovne. Kritika sa týka istého voluntarizmu v príspevkovej disciplíne zo strany štátu ako aj stanovenia základu, z ktorého platí štát príslušné percento do fondov. Základy pre stanovenie výpočtu percenta povinných platieb sú pre rôzne subjekty rôzne. Štát má platiť zákonom o štátnom rozpočte definované percento z minimálnej mzdy, avšak v skutočnosti platí príslušné percento z percenta minimálnej mzdy. Tak napríklad v roku 1996 prispieval štát na nemocenské poistenie 3,8% z 10% minimálnej mzdy, ktorá v tom čase bola 2450Sk, na dôchodkové poistenie 28,5% z 80% tej istej minimálnej mzdy.

Hoci minimálna mzda bola medzičasom zvýšená na 2 700 Sk mesačne, platby štátu pre rok 1997 sa stále vypočítajú ako % z minimálnej mzdy platnej v predchádzajúcom roku. Konkrétne na dôchodkové poistenie je štát povinný prispievať 27,5% z 10% minimálnej mzdy platnej v roku 1995 a na nemocenské 4,8% z 10% tej istej minimálnej mzdy. Jednoducho povedané, prejavuje sa tu evidentná tendencia znižovať povinné príspevky štátu do fondov nemocenského a dôchodkového poistenia, čo podľa odborníkov zo Sociálnej poisťovne môže v blízkej budúcnosti negatívne vplývať na solventnosť fondov a na plnenie legálnych záväzkov fondov voči poistencom. Ďalšie výhrady Sociálnej poisťovne sa týkajú tiež obmedzenia aktívnej spolupráce princípov, na ktorých by mohlo sociálne poistenie fungovať.²⁵

Debata o systéme sociálneho poistenia na Slovensku sú, oproti Českej republike oneskorené a pomerne málo rozvinuté. Prakticky až po schválení *Koncepcie transformácie sociálnej sféry SR* v roku 1996 sa aj medzi odborníkmi a niektorými politickými stranami začalo diskutovať o nedostatkoch a rizikách navrhovaného systému a iných možnostiach, najmä v oblasti dôchodkového poistenia. Objavili sa návrhy na zrušenie existujúcej pay-as-you-go metódy financovania základného systému dôchodkového poistenia a jeho nahradenie povinným súkromným systémom podobným tomu, ktorý funguje v Chile (Mikloš, 1996). Podobné návrhy však doposiaľ nezískali širšiu odbornú ani politickú podporu.

Čo sa podarilo a čo nie? Čiastočná verifikácia hypotéz

V dôchodkovom zabezpečení na Slovensku sa podarilo v prvom rade oddeliť (a tak čo sa týka aspoň tvorby zdrojov sprehl'adniť) financovanie dôchodkového zabezpečenia (poistenia) od štátneho rozpočtu a zriadiť na jeho vykonávanie verejnoprávnu inštitúciu. Slovensko sa stalo prvou postkomunistickou krajinou, kde bolo financovanie týchto programov oddelené od štátneho rozpočtu. Tým sa prakticky potvrdil jeden z očakávaných cieľov sociálnej reformy. Čo sa nepodarilo je prebudovať zabezpečovací systém na systém poistný -- zdroje sa tvoria na poistnom princípe (z príspevkov zamestnávateľov a zamestnancov, samostane zárobkovo činných a spolupracujúcich osôb a príspevkov štátu) avšak dávky (nároky a výška) fungujú prakticky rovnako ako za starého zabezpečovacieho systému. Hoci nebolo explicitným cieľom slovenskej vlády ich odstránenie, v systéme stále existujú isté preferencie (existencia

²⁵ Pozri Trend č. 39, 1996.

pracovných kategórií) a výrazné rozdiely medzi dôchodkovým vekom mužov a žien, ktorý je navyše pre obe pohlavia v medzinárodnom porovnaní nízky (viď príloha).

Podobná situácia je v nemocenskom poistení. Čo sa podarilo je oddelenie financovania nemocenského poistenia od štátneho rozpočtu a zavedenie povinných príspevkov zamestnancov, zamestnávateľov, SZČO a SO, štátu a Fondu zamestnanosti. Za pozitívum možno tiež považovať presun niektorých dávok, ktoré nie sú priamou náhradou pracovného príjmu, do dávok štátnej sociálnej podpory a pomoci. Podobne ako u dôchodkového zabezpečenia je však i v nemocenskom poistení viac nedostatkov ako pozitív. Nároky na dávky a ich výška sa prakticky nezmenili (platí viac ráz novelizovaný zákon z roku 1956). Neexistuje prehľadná väzba medzi príspevkami a dávkami a navyše denná dávka v prípade choroby je limitovaná zhora, čo relatívne znevýhodňuje lepšie zarábajúcich pracovníkov. Inak povedané -- zatiaľ čo jedným sa opláti "maródovať", iní uprednostňujú radšej čerpanie dovolení alebo náhradného voľna.

Jedným z vážnych nedostatkov nového systému financovania sociálneho poistenia je nedodržiavanie príspevkovej disciplíny zo strany štátu pri platbách do fondov nemocenského a dôchodkového poistenia, resp. účelové znižovanie príspevkov za zákonom definované skupiny ľudí. Na druhej strane príspevkové zaťaženie samostatne zárobkovo činných a spolupracujúcich osôb možno považovať za relatívne vysoké, najmä vzhľadom na to, že môže mať negatívne motivačné dopady na zakladanie malých živností.

Napriek neustálemu znižovaniu štátnych výdavkov na sociálne a zdravotné poistenie, napriek úplnému oddeleniu financovania politiky zamestnanosti a prenesenie zodpovednosti nielen za dávky, ale aj za financovanie aktívnej politiky zamestnanosti na zamestnancov a zamestnávateľov a napriek zavádzaniu príjmovovo testovaných štátnych dávok a dávok sociálnej pomoci sa však nedarí celkové prostriedky vynaložené na sociálne zabezpečenie zo štátneho rozpočtu výraznejšie znížiť. Je to predovšetkým dôsledok nárastu počtu občanov odkázaných na pomoc štátu, najmä v dôsledku rastu dlhodobej nezamestnanosti.

Taktiež sa doposiaľ nepodarilo systém sociálneho zabezpečenia podstatnejšie sprehľadniť tak aby bol zrozumiteľný najmä pre občana. Súčasný systém sociálneho zabezpečenia je zmesou starého systému nárokov a dávok a nového systému inštitucionálneho zabezpečenia a pravidiel financovania. Namiesto zásadnejšej zmeny zákona o sociálnom zabezpečení bol tento od roku 1988 takmer 30 krát novelizovaný, pričom každá novela priniesla do existujúceho zákona skôr viac neprehľadnosti ako jasna.

Bolo by v každom prípade predčasné hodnotiť fungovanie systému vo vzťahu k jeho dopadu na životnú úroveň. Tá je predovšetkým determinovaná výkonnosťou ekonomiky a rastom zamestnanosti. Súčasná životná úroveň ešte stále mierne zaostáva za stavom z roku 1989.

Závery

Doterajší priebeh sociálnej reformy na Slovensku má rozporuplný charakter. Na jednej strane možno považovať za úspech, že sa pomerne v krátkom čase podarilo vybudovať inštitucionálne základy nového systému sociálneho poistenia, ktorý možno označiť za systém základného zabezpečenia občanov (Titmuss, 1974; Korpi a Palme, 1997) a sprehľadniť jeho financovanie (tvorbu zdrojov). Na druhej strane z pohľadu výstupov systému, najmä vo vzťahu k poistencom, nedošlo k podstatnejším zmenám oproti minulosti. Výsledkom je, že existujúci redistribučný mechanizmus s povinnými príspevkami na jednej strane a so stanovenými maximálnymi dávkami na druhej strane, v prostredí, kde sa prehlbujú rozdiely v pracovných príjmoch, výrazne znevýhodňuje najmä občanov s relatívne vysokými zárobkami a naopak, výrazne zvýhodňuje nízkopríjmové skupiny pracovníkov. V tomto ohľade bude ešte potrebné previesť určité “vybalansovanie” systému tak, aby bol solidaristický ale zároveň aby vo väčšej miere reflektoval princíp pracovnej zásluhovosti.

Všeobecne formulované a nie veľmi ambiciózne ciele sociálnej reformy (budovanie minimálneho sociálneho štátu) umožnili, že v jej priebehu došlo k zavádzaniu množstva voluntaristických opatrení, ktoré sledovali rôzne ciele, najmä však minimalizáciu zodpovednosti štátu za sociálne blaho občanov. Súčasná rozloženie síl v parlamente navyše umožňuje vláde presadiť také opatrenia, ktoré vyhovujú jej vlastným záujmom, čo v žiadnom prípade neznamená, že automaticky vyhovujú aj záujmom občana. Tento (vládný) voluntarizmus bol umožnený nasledovnými skutočnosťami:

1. praktickou neexistenciou širšej diskusie medzi vládou, odborníkmi a občanmi o budúcej podobe systému sociálneho zabezpečenia (všetky návrhy sociálnych zákonov prakticky vznikajú na pôde ministerstiev, najmä MPSVR, odkiaľ putujú priamo do parlamentu). To do značnej miery súvisí s

2. pomerne slabou pozíciou odborov, ktoré síce formálne vstupujú do tvorby sociálnych programov a diskusie o nich, ale požiadavky ktorých sú málokedy akceptované vládou, a tiež s

3. neexistenciou alternatívnych koncepcií sociálnej transformácie, ktoré by jasne formulovali ciele a prostriedky ich dosahovania. Opozícia a odbory sa viac-menej obmedzujú na *ex post* kritiku konkrétnych vládnych opatrení.

Prílohy

Príloha č.1: Stručná mapa systému nemocenského poistenia (najdôležitejšie charakteristiky)

Základná legislatíva:

nemocenské poistenie zamestnancov upravuje zákon č.54/1956 Zb.,nemocenské poistenie samostatne zárobkovo činných a spolupracujúcich osôb upravuje zákon č. 100/1988 Zb.

Oprávnení poberatelia dávok:

zamestnanci, samostatne zárobkovo činné osoby a spolupracujúce osoby.

Čakacie dni:

žiadne.

Peňažné dávky (priama náhrada príjmu z dôvodu choroby):

- a) **výška dávok** : prvé tri dni práceneschopnosti 70% čistej dennej mzdy,
- b) **maximálna dávka**: 250 Sk denne,
- c) **trvanie**: 1 rok.

Iné dávky: a) kúpeľná starostlivosť,

b) peňažné dávky: podpora pri ošetrovaní člena rodiny, vyrovnávací príspevok v materstve a tehotenstve, podpora pri narodení dieťaťa, pohrebné.

Príloha č.2: Stručná mapa základného systému dôchodkového zabezpečenia (základné charakteristiky)

Základná legislatíva:

zákon č. 100/1988 Zb.

Oprávnení poberatelia dávok:

zamestnanci, samostatne zárobkovo činné osoby a spolupracujúce osoby.

Druhy dávok:

a) dôchodky: starobný, invalidný, čiastočný invalidný, za výsluhu rokov, vdovský, vdovecký, sirotský, dôchodok manželky, sociálny dôchodok,

b) zvýšený dôchodok pre bezvládnosť,

c) ďalšie dávky poskytované dôchodcom:

kúpeľná starostlivosť, podpora pri narodení dieťaťa, pohrebné.

Starobný dôchodok:

a) podmienky: dosiahnutie dôchodkového veku - pre mužov 55, 58 alebo 60 rokov (podľa zaradenia do pracovnej kategórie), pre ženy - 53,54,55,56 alebo 57 rokov (podľa počtu detí),

b) výška základných starobných dôchodkov : 50%, 55% alebo 60% príjmu vyrátaného za posledných 5 "najlepších" zárobkových rokov - podľa zaradenia do pracovnej kategórie,

c) maximálny dôchodok: v závislosti od zaradenia do pracovnej kategórie 5650 Sk, 4 930 Sk, 4 410 Sk, 4 290 Sk.

d) najmenší dôchodok: 550 Sk.

5. Valorizácia: neustálený mechanizmus valorizácie, valorizácia *ad hoc* - v závislosti od vývinu rastu životných nákladov a rastu miezd.

Príloha č. 2 /Tab.č.1: Dôchodkový vek pre mužov a ženy v krajinách EÚ

<i>krajina</i>	<i>muži</i>	<i>ženy</i>
Belgicko	60 alebo 65	60 alebo 65
Dánsko	67	67
Nemecko	65	65
Grécko	65	65
Španielsko	65	65
Francúzsko	60	60
Írsko	65 alebo 66	65
Taliansko	62	57
Luxemburgsko	65	65
Holansko	65	65
Rakúsko	65	60
Portugalsko	65	62
Fínsko	65	65
Švédsko	65	65
Veľká Británia	65	60

Zdroj: MPSVR SR, Bratislava 1996.

Príloha č. 3: Poistenci Sociálnej poisťovne k 31.12.1995

ukazovateľ	(osoby)
poistenci spolu	3 324 926
v tom:	2 287 195
zárobkovo činní poistenci spolu	
v tom:	2 075 462
zamestnanci	
SZČO a SO	207 948
nerezidenti	3 785
uchádzači o zamestnanie s hmotným zabezpečením	89 995
poistenci, za ktorých platí poisťné štát spolu	947 763
v tom:	357 770
žiaci a študenti	
uchádzači o zamestnanie bez hmotného zabezpečenia*	243 296
osoby starajúce sa o dieťa**	175 928
osoby s invalidným dôchodkom**	123 350
ostatní, za ktorých platí štát**	47 392

* nemocenské poisťné

** dôchodkové zabezpečenia

Zdroj: Sociálna štatistika 1996. ŠÚ SR, Bratislava 1997.

Príloha č. 4: Tendencie v populačnom vývoji

Pri úvahách o dôchodkovom zabezpečení je potrebné rátať so základnými determinantami ako sú výkonnosť ekonomiky a trendy v demografickom vývoji. Populačné trendy, na rozdiel od ekonomického vývoja - najmä v podmienkach transformujúcich sa ekonomických systémov - je možné pomerne dobre odhadnúť.

Pre potreby dôchodkového zabezpečenia je pritom dôležitým ukazovateľom najmä podiel počtu obyvateľov v postproduktívnom veku na 100 obyvateľov v produktívnom veku (index dôchodkového zaťaženia). Vývoj smerom k rastu podielu týchto veličín má negatívny dopad na tvorbu zdrojov financovania systému, ktorý u nás funguje (priebežný - pay-as-you-go).

Podľa demografickej prognózy do roku 2015 vypracovanej Štatistickým úradom SR možno do roku 2000 očakávať pomerne priaznivý vývoj pomeru postproduktívneho a ekonomicky aktívneho obyvateľstva, ktorý by sa na prelome storočia mal začať postupne zhoršovať.²⁶ Kým v roku 2000 bude tento pomer 28/100, v roku 2015 sa odhaduje na 35,4/100. (Konzekvencie pre tvorbu zdrojov systému dôchodkového zabezpečenia).

Príloha č.5 /Tab. č. 1- Počet obyvateľov SR podľa ekonomických vekových skupín

Rok	celkom			v tom vek			
		nepro- duktívny 0-14 rokov	v %	produkt. 15-59 m 15-54 ž	v %	poprod. 60- - m 55- - ž	v %
1995	5 377,1	1 226,6	22,8	3 219,7	59,9	930,7	17,3
2000	5 499,0	1 186,4	21,6	3 365,0	61,2	947,6	17,2
2005	5 608,9	1 190,9	21,2	3 421,9	61,0	996,1	17,8
2010	5 681,1	1 191,1	21,0	3 395,7	59,8	1 094,2	19,3
2015	5 714,2	1 147,2	20,1	3 372,6	59,0	1 194,4	20,9

Príloha č.5 /Tab. č.2- Priemerný vek a index starnutia v rokoch 1991 - 1994

rok	priemerný vek			index starnutia		
	M	Ž	spolu	M	Ž	spolu
1991	33,7	32,2	35,1	48,7	93,4	70,5
1992	32,4	35,3	33,9	49,8	95,6	72,2
1993	32,5	35,5	34,0	50,8	98,1	74,0

²⁶ Pozri aj Lubyová, M.: Systém dôchodkového zabezpečenia v SR, PÚ SAV, Pracovné materiály č.2, 1996, 50 s.

1994	32,8	35,7	34,3	52,3	101,5	76,3
-------------	------	------	------	------	-------	------

Zdroj: Štatistická ročenka SR 1995.

Literatúra:

- Atkinson, A.B., Micklewright, J. (1992) : “The Distribution of Income in Eastern Europe”. STICERD, LSE, Londýn.
- Barr, N. (ed) (1994):” Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe”. Oxford University Press, Oxford.
- Bodnárová, B. (1996): Zmeny fo financovaní sociálneho zabezpečenia. Nепublikované
- Bodnárová, B., Kvapilová, E. (1997):” Sociálna politika v SR: inštitucionálne zmeny a vývojové trendy v systéme dávok. Diskusné materiály č.1, PÚ SAV Bratislava.
- Bútora, M., Hunčík, P. (ed) (1996): “Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti”. Nadácia S. Máraia, Bratislava
- Esping-Andersen, G. (1990): “The Three Worlds of Welfare Capitalism”. Polity Press, Cambridge.
- Hiršl, M. (1992): “Analýza štruktúry chudého obyvateľstva v Československu v roce 1988”. VÚSRP, Bratislava.
- “Konceptia transformácie sociálnej sféry” (1996). MPSVR SR, Bratislava.
- Korpi, W., Palme, J. (1994):”The Strategy of Equality and the Paradox of Redistribution”. SOFI, Stockholm.
- Lubyová, M.(1996): “Systém dôchodkového zabezpečenia v SR”. Pracovné materiály č.2, PÚ SAV, Bratislava.
- Mikloš, I (1996): Navrhovaný systém dôchodkového poistenia neznamená žiadnu kvalitatívnu zmenu oproti súčasnému prekonanému systému. NO, 4. December
- “Scenář sociální reformy” (1990). MPSV ČSFR, Praha.
- Sipos, S. (1994): “Income Transfers: Family Support and Poverty Relief”. In: Barr, N. (ed) ...
- Titmuss, R. (1974): “Social Policy”. Allen and Unwin, London.
- “Návrh zásad zákona o sociálnom zabezpečení” (1996). MPSVR SR, Bratislava.
- Zákony č. 100/1988 Zb., 463/1993 Zb., 134/1994 Zb., 382/1990 Zb., 304/1995 Zb., 274/1994 Zb., 123/1996 Zb., 54/1956 Zb.

ŠTÁTNA SOCIÁLNA PODPORA V SR

Helena Woleková

1. HYPOTÉZY

1.1. Presun zodpovednosti štátu na iné subjekty

Z celého súboru sociálnych politík je štátna sociálna podpora jedinou politikou, kde nedochádza k presunu zodpovednosti štátu na iné subjekty. Štát vo vzťahu k občanovi zostáva jediným aktérom tejto politiky v celom rozsahu.

Hlavnou cieľovou skupinou štátnej sociálnej podpory je rodina s nezaopatrenými deťmi. Nie je však jedinou skupinou, pretože príjemcom štátnej sociálnej podpory sa môže stať každý občan, ak sa ocitne v sociálnej situácii, ktorá zodpovedá vymedzeniu štátnej sociálnej podpory. Ak chceme porovnávať, zmeny vo vzťahu štát - rodina, resp. štát - občan možno merať len na dvoch úrovniach:

- na úrovni kvalitatívneho kritéria univerzalizmus - adresnosť štátnej sociálnej podpory a
- na úrovni kvantitatívnych zmien miery participácie štátnej sociálnej podpory na príjmoch rodiny alebo občana.

Základný vzťah štátu a rodiny (občana) v rámci tejto politiky zostáva v princípe nezmenený, aj keď sa deklaruje presun časti zodpovednosti štátu na rodinu (občana). Tento presun sa týka hlavne nepriamej finančnej pomoci štátu rodinám prostredníctvom dotácií, nie sociálnych dávok. Prvok individualizmu sa posilňuje faktom, že o dávky je nutné žiadať osobne.

1.2. Kryštalizácia záujmových skupín

Transformácia sociálnych politík bola v plnom rozsahu predmetom záujmu sociálnych partnerov vlády v rámci dohodnutých pravidiel tripartitného vyjednávania. Odbory vstupovali do procesu formovania štátnej sociálnej podpory ako zástupcovia zamestnancov, ktorí sú príjemcami aj štátnych sociálnych dávok (nielen miezd) - teda z pozícií celkovej príjmovej úrovne rodín s deťmi (občanov).

Zamestnávatelia nenamietali proti zámerom vlády a nekonfrontovali obsah tejto sociálnej politiky so svojim záujmom platiť nižšie dane. Celkove sa k tvorbe politiky stavali neutrálne. Dostatočne výrazne neformulovali ani svoj záujem, aby štátna administratíva prevzala v plnom rozsahu realizáciu štátnej sociálnej podpory (výplatu dávok štátnej sociálnej podpory), ktorú zákony stále ukladajú zabezpečovať zamestnávateľom.

Počas celého obdobia 1990-1996 sa mimovládne organizácie občanov so zdravotným postihnutím usilovali ovplyvniť vymedzenie životných udalostí, krytých štátnou sociálnou podporou. Vo Vládnom (neskôr v Koordinačnom) výbore pre otázky občanov so zdravotným postihnutím dlhodobo pretrváva spor medzi vládnu stranou a mimovládnymi organizáciami

o tom, ktoré sociálne situácie vzťahujúce sa k občanom so zdravotným postihnutím budú kryté štátnou sociálnou podporou a ktoré systémom sociálnej pomoci.

1.3. Miera, pravidlá a formy občianskej participácie

Štátna sociálna podpora jednotlivcom a rodinám s deťmi je plošnou sociálnou politikou, ktorá sa v určitých životných situáciách dotýka väčšiny obyvateľstva. Priame formy participácie občanov na formovaní tejto politiky sú preto nahrádzané nepriamymi (prostredníctvom politických strán a sociálnych partnerov vlády).

Rodiny so špecifickými potrebami, akými sú rodiny so zdravotne postihnutým dieťaťom a neúplné rodiny formulovali svoje požiadavky prostredníctvom občianskych združení. Kým združenia zdravotne postihnutých participujú na formovaní politiky prostredníctvom Koordinačného (predtým Vládneho) výboru pre otázky občanov so zdravotným postihnutím, špecifických potrieb neúplných rodín sa ujali niektoré ženské organizácie. V roku 1996 sa pri Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR formalizoval Koordinačný výbor pre problematiku žien, v ktorom sú aj ženské organizácie presadzujúce záujmy neúplných rodín.

1.4. Konceptčné a administratívne nároky

Štátna sociálna opora je sociálnou politikou, ktorá by mala byť súčasťou politik štátu zameraných na príjmovú úroveň rodín a jednotlivcov. Z tohto hľadiska je makroekonomickou veličinou a vyžaduje kombináciu sociálneho a ekonomického prístupu.

Pôvodná koncepcia štátnej sociálnej podpory vznikla na Federálnom ministerstve práce a sociálnych vecí ČSFR. Po rozdelení spoločného štátu nebol na Ministerstve práce a sociálnych vecí SR dostatočný expertný potenciál pre simulovanie a dopracovanie modelu. Tento deficit nie je odstránený doteraz. Štátna sociálna podpora je sociálna politika, ktorej formovanie má vysoké nároky aj na medzirezortnú spoluprácu MPSVR a ministerstva financií. Koordinácia medzirezortnej spolupráce sa všeobecne považuje za nedostatočne zvládnutú procedúru.

Realizácia štátnej sociálnej podpory bude administratívne veľmi náročná. Dôsledné oddelenie výkonu štátnej sociálnej podpory od zamestnávateľov (ktorí v súčasnosti zabezpečujú výplatu viacerých dávok) vyžaduje vytvorenie primeraných inštitucionálnych, personálnych a ekonomických podmienok pre realizáciu tejto politiky na štátnej úrovni (miestnej i ústrednej). Na Slovensku sa tieto podmienky doteraz nepodarilo vytvoriť.

V ČR z hľadiska základných princípov nebola práca na Koncepte štátnej sociálnej podpory prerušená, aj keď bol tento koncept poznačený radom zmien.

2. ANALÝZA POLITICKÉHO PROCESU FORMOVANIA A REALIZÁCIE ŠTÁTNEJ

SOCIÁLNEJ PODPORY

2.1. Ciele

Konkrétne ciele tejto sociálnej politiky neboli formulované jednorázovo. Z celého súboru politik sociálneho zabezpečenia práve ciele štátnej sociálnej podpory predchádzajú od roku 1990 zložitým procesom neustáleho spresňovania. Jediným neustálym cieľom tejto sociálnej politiky bola všeobecne deklarovaná potreba podpory rodín s deťmi zo strany štátu v zmysle základnej listiny práv a slobôd a ústavy (i keď tvorcovia politiky nehľadajú veľmi často oporu práve v týchto dokumentoch). Iným stálym cieľom bola valorizácia sociálnych dávok, aby sa predišlo znižovaniu ich významu z hľadiska celkovej životnej úrovne rodín.

V Programovom vyhlásení vlády SR v júni 1990 sa v podstate zotrváva na populačnom hľadisku minulého režimu:

"Vláda sa zameria na vytvorenie podmienok pre starostlivosť žien o deti podporou a presadzovaním prijatia optimálnej varianty poskytovania materského príspevku a predĺženia dovolenky na zotavenie."

Scenár sociálnej reformy, predložený Federálnemu zhromaždeniu v októbri 1990 definuje základné ciele rodinnej politiky:

""V rodinnej politike štát opúšťa populačné hľadisko a zvyrazňuje podporu základným sociálnym a kultúrnym funkciám rodiny i potrebám jej členov vo všetkých fázach životného cyklu.""

Pre realizáciu tohto cieľa federálna vláda oznámila tieto zámery:

- ◆ Poskytovať sociálnu pomoc rodinám v prípade nedostatočnosti alebo zlyhania ich zdrojov alebo neschopnosti rodiny tieto zdroje využívať. Dotvoriť systém dávok a služieb.
- ◆ K zrovnoprávneniu materstva so zamestnaním a ekonomickou činnosťou zaviesť rodičovský príspevok ako rodinný príjem matky, ktorá sa stará o dieťa.
- ◆ Rodinné prídavky pretvoriť tak, aby boli chránené predovšetkým deti podľa svojich sociálnych potrieb a možností rodičov ich uspokojovať, bez ohľadu na ich počet v rodine. Odstrániť závislosť rodinných prídavkov od zamestnania rodičov, poskytnúť ich všetkým deťom za rovnakých podmienok a rovnakým spôsobom.
- ◆ Diferencovať a zvýrazniť pomoc rodinám s nízkymi príjmami. Sociálnou pomocou im zaručiť aspoň životné minimum.
- ◆ Popri pomoci štandardným rodinám v štandardných situáciách rozvíjať aj systém pomoci (štátu i dobrovoľných organizácií, cirkví a spolkov) ohrozeným deťom a ohrozeným rodinám účelovými dávkami viazanými na bývanie, na zvýšené náklady na diétu diabetikov, drahotné prídavky a pod.

Podporovať a rozvíjať predovšetkým činnosti smerujúce k obnove alebo stimulácii rodinnej starostlivosti a k pomoci rodinám so zdravotne postihnutými deťmi.

Scenár sociálnej reformy definuje ako ďalší programový pilier politiku sociálneho zabezpečenia, ktorého súčasťou má byť aj štátna sociálna podpora a pomoc. Tieto majú byť podmienené potrebnosťou a poskytované až potom, keď občan a jeho rodina vyčerpali svoje možnosti zabezpečenia a vzájomnej pomoci.

Dualita zakotvenia štátnej sociálnej podpory raz v systéme rodinnej politiky, druhýkrát v systéme sociálneho zabezpečenia pretrváva v SR od scenára sociálnej reformy z roku 1990 až doteraz. Rovnako pretrváva rozpor medzi univerzálnosťou a adresnosťou podpory ("prídavky na deti poskytnúť všetkým deťom za rovnakých podmienok a rovnakým spôsobom" vs. "štátna sociálna podpora má byť podmienená potrebnosťou" - oba citáty zo scenára sociálnej reformy). Kým v programových vyhláseniach vlády SR v júni 1992 a v januári 1993 prevažuje dôraz na štátnu sociálnu podporu ako súčasť sociálneho zabezpečenia, v koncepčných materiáloch z rokov 1995 až 1996 sa situácia mení v prospech rodinnej politiky.

Programové vyhlásenie vlády SR z júna 1992:

"Uspokojovanie najzákladnejších sociálnych potrieb bude garantované prostredníctvom štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci občanom, ktorých majetkové pomery to vyžadujú. Princípom sa stane adresnosť namiesto doterajšieho plošného prístupu."

Rodinná politika je tu zúžená na otázky postavenia žien, kde sa navrhujú opatrenia "v súlade s populačnou politikou štátu."

Aktualizované programové vyhlásenie vlády SR z januára 1993:

"Rozhodujúcou zložkou sociálnej politiky, ktorá umožňuje štátnu intervenciu do tejto oblasti, je systém štátnej sociálnej podpory. V ňom sa musia plne presadiť princípy adresnosti pri rešpektovaní štátom uznávaných sociálnych situácií. Aj v tejto oblasti sa adresátom stane predovšetkým rodina ako základná sociálna skupina s úzkymi väzbami a najsilnejšou sociálnou solidaritou."

Programové vyhlásenie vlády z januára 1995:

"Podstatou štátnej sociálnej politiky bude skutočnosť, že jej základným článkom a zároveň adresátom je rodina, ktorá musí spolu s vlastnou zodpovednosťou za svoju budúcnosť cítiť pomoc a podporu štátu ako permanentný proces. Vláda vytvorí podmienky pre zabezpečenie sociálnych potrieb rodiny vlastnými silami, ale aj vplyvom štátu na ochranu ohrozených rodín. Základom bude koncepcia štátnej rodinnej politiky, nová úprava rodinného práva vrátane nových prístupov k adopcii, výživnému a náhradnej rodinnej výchove, štátnej sociálnej podpory a pomoci, zabezpečenia výchovy a výživy detí, prípravy mladej generácie na povolanie a uplatnenie sa v spoločnosti."

V Koncepcii transformácie sociálnej sféry v Slovenskej republike schválenej vládou SR v decembri 1995 (parlamentom v januári 1996) je logika vymedzenia štátnej sociálnej podpory identická.

V Koncepcii štátnej rodinnej politiky z apríla 1996 je štátna sociálna podpora nástrojom pre

sociálno-ekonomické zabezpečenie rodiny, ktoré má spolu s ďalšími prispievať k naplneniu strategických cieľov štátnej rodinnej politiky. Týmito cieľmi sú:

- ◆ *"dosiahnutie relatívnej ekonomickej nezávislosti rodín ako základ ich občianskej nezávislosti a uplatnenia ich zodpovednosti a voľby vlastnej budúcnosti*
- ◆ *úspešnosť rodín v realizácii ich funkcií*
- ◆ *stabilita a sociálna kvalita manželských a rodičovských vzťahov v zmysle rovnoprávnosti a spoločnej deľby rodinných rolí*
- ◆ *vytváranie optimálnych podmienok na sebareprodukciiu spoločnosti*
- ◆ *prijímanie takých opatrení, ktoré umožnia dôsledne uplatňovať princíp voľby, resp. zlučiteľnosti pri rozhodovaní sa rodiča pre rodičovskú resp. pracovnú rolu."*

Žiadny koncepčný materiál nekládol pred štátnu sociálnu podporu cieľ vysporiadať sa so skupinou dávok nepriamej finančnej pomoci štátu rodinám s deťmi, ktoré tvorili rôzne dotácie zo štátneho rozpočtu. Napr. dotácie na pobyt a stravovanie v školách a školských zariadeniach, bezplatné poskytovanie učebníc a pomôcok, zľavy na nájomnom a cestovnom, zľava na dani zo mzdy.

Koncepcia transformácie sociálnej sféry na Slovensku k tomu hovorí:

"Táto skupina nepriamych dávok sa postupne odbúrava a finančná záťaž je prenášaná na rodičov s nezaopatrenými deťmi."

2.1.1. Infraštruktúra rozhodovania

Pre federálny scenár sociálnej reformy boli najdôležitejšími faktormi rozhodovania:

1. potreba transformácie sociálneho systému vytvoreného počas socialistického režimu tak, aby bol nový systém konfrontovaný s trhovou ekonomikou
2. potreba rýchleho riešenia nových sociálnych situácií a udalostí, ktoré vznikli ako dôsledok (zamýšľaný alebo nezamýšľaný) transformácie ekonomického systému (liberalizácia cien a vzťahov, devalvácia, privatizácia), vrátane valorizácie dávok
3. potreba revalorizácie funkcií rodiny, pretože socialistický režim vážne ohrozil jej základné postavenie v spoločnosti.

Tieto tri potreby boli v roku 1990 v spoločnosti všeobecne akceptované.

Pre koncepciu transformácie sociálnej sféry na Slovensku v roku 1995 a v roku 1996 sa kľúčovým faktorom rozhodovania st. I demografický vývoj obyvateľstva po roku 1990.

Demografický vývoj

V porovnaní s priemyselne vyspelými krajinami sveta zmeny v hlavných demografických procesoch začali na Slovensku o 10 - 15 rokov neskôr, teda až v 80-tych rokoch. Zmeny sa vyznačovali rozdielnym vývojom a dynamikou, ako aj rozdielnymi impulzmi. Po roku 1989 vývoj väčšiny demografických procesov pokračoval v rovnakom trende ako v 80-tych rokoch. Až posledné roky naznačujú zmeny zásadnejšieho charakteru:

****sobášnosť** - postupne a takmer rovnomerne sa znižuje, konečná miera hrubej sobášnosti za rok 1996 - 5,1 (na 1000 obyv.) sa približuje priemernej úrovni vo vyspelej časti Európy. Dochádza k miernemu nárastu sobášneho veku, ktorý je stále veľmi nízky (21 - ženy, 24 - muži). Znižuje sa podiel opakovaných sobášov.

sobáše	ROK						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
počet	40 435	32 721	33 880	30 771	28 155	27 489	27 484
na 1000 obyv.	7,6	6,2	6,4	5,8	5,3	5,1	5,1

** rozvodovosť - je relatívne stabilizovaná, s miernym nárastom. Hrubá miera rozvodovosti za rok 1996 - 1,75 zaraďuje Slovensko medzi krajiny s najnižšou rozvodovosťou v Európe. U rozvodovosti je najvyšší stupeň regionálnej diferenciácie.

rozvody	ROK						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
počet	8867	7893	8057	8143	8666	8978	9 402
na 1000 obyv.	1,67	1,49	1,52	1,53	1,62	1,67	1,75
na 100 sobášov	21,9	24,1	23,8	26,5	30,8	32,7	34,2

** potratovosť - v 90-tych rokoch zaznamenala pozitívny zvrät : znižovanie potratov z 10,6 na 1000 obyvateľov v roku 1990 na hodnotu - 5,0 v roku 1996.

** úmrtnosť - postupne dochádza k jej miernemu znižovaniu na úroveň hrubej miery 9,5 v roku 1996. Špecifická úmrtnosť je však v niektorých ukazovateľoch oveľa vyššia.

** pôrodnosť - neustále klesá, v rokoch 1994 a 1995 hlboký pokles pôrodnosti vyvolal vážne obavy

roky	Vývoj ukazovateľov pôrodnosti v SR			
	počet pôrodov	živonarodené deti	Z toho: mimo manželstva	hrubá miera (na 1000 obyv.)
1980	94 633			
1981	92 926			
1982	92 334			
1983	91 800			
1984	90 764			
1985	90 198			
1986	86 848			
1987	83 788			
1988	82 887			
1989	79 749			
1990	80 150	79 989	6085	15,1
1991	78 144	78 569	7016	14,9
1992	73 998	74 640	7286	14,1
1993	72 989	73 256	7729	13,8
1994	66 190	66 370	7772	12,4
1995	61 367	61 427	7747	11,5
1996		60 123	8 430	11,2

2.1.2. Etapizácia

Ciele transformácie systému sociálneho zabezpečenia zdedeného zo socialistického režimu sa do konca roka 1996 nedosiahli. Žiadna z pripravovaných politík, teda ani systém štátnej sociálnej podpory, nebola do sociálnej praxe na Slovensku zavedená. Realizovali sa len čiastkové kroky.

1990

1. vypracovaný federálny scenár sociálnej reformy
2. adaptácia dávok a valorizácia
 - rodičovský príspevok sa predlžuje do 3 rokov veku dieťaťa (do 7 rokov, ak je dieťa ťažko zdravotne postihnuté) a zvyšuje sa
 - uznesením Predsedníctva Federálneho zhromaždenia ČSFR bol zavedený štátny vyrovnávací príspevok ako kompenzácia zvýšenia cien potravín po zrušení negatívnej dane z obratu

1991 - 1992

1. snaha o realizáciu scenára sociálnej reformy ako súčasť celkovej transformačnej stratégie (nadväznosť na daňovú reformu)
 - FMPSV v spolupráci s republikovými MPSV vypracovalo zásady zákona o štátnej sociálnej podpore aj s návrhom koeficientov životného minima pre jednotlivé dávky a s ekonomickým rozborom (materiál pripomienkovali aj republikové vlády)
2. adaptácia dávok a valorizácia
 - valorizujú sa dávky rodičovského príspevku, jednorázová podpora pri narodení dieťaťa, zvyšuje sa štátny vyrovnávací príspevok pre deti a dôchodcov (ako kompenzácia zvýšenia cien energie)

1993

1. pokus o alternatívnu slovenskú koncepciu sociálnej reformy
 - Koncepcia transformácie sociálnej sféry SR bola vypracovaná ministerstvom v septembri 1993 ako alternatíva k federálnemu scenáru po rozdelení ČSFR
 - Transformácia sociálnej sféry - dokument vypracovaný Konfederáciou odborových zväzov SR ako alternatíva k vládnomu návrhu
 - zásady zákona o štátnej sociálnej podpore ako pracovný materiál pre vnútornú diskusiu, zahŕňa aj dávky pre občanov so zdravotným postihnutím - obsahuje alternatívy
2. adaptácia dávok a ich valorizácia
 - definuje sa vzťah rodičovského príspevku, príspevku na úhradu nákladov na dieťa v pestúnskej starostlivosti a odmeny pestúnov k životnému minimu, čím sa zabezpečuje ich automatická valorizácia pri valorizácii životného minima
3. zavádzanie čiastkových reformných princípov

- nárok na prídavky na deti sa podmieňuje mesačným príjmom rodiny nižším ako 16 800 korún, nárok na štátny vyrovnávací príspevok mesačnou sumou 12 000 korún pre deti a ženy na materskej dovolenke

1994

1. tlak na urýchlenú realizáciu základnej transformačnej stratégie, ktorá spočíva v prijatí troch základných zákonov pre sociálne poistenie, štátnu sociálnu podporu a sociálnu pomoc
 - bola vypracovaná ďalší variant zásad zákona o štátnej sociálnej podpore, redukovaný počet dávok pre občanov so zdravotným postihnutím - pracovný materiál na vnútornú diskusiu
2. zavádzanie čiastkových reformných princípov
 - NR SR schválila zákon o prídavkoch na deti a príplatkoch k prídavkom, ktoré sú definované ako prvá dávka budúceho systému štátnej sociálnej podpory - aplikovaná je adresnosť (testovanie príjmov raz ročne), väzba na životné minimum pomocou koeficientov rozhodných pre výšku prídavku a automatická valorizácia prídavku pri valorizácii životného minima

1995

1. posledný pokus o realizáciu pôvodnej transformačnej stratégie
 - Koncepcia transformácie sociálnej sféry na Slovensku bola spracovaná a schválená (vládou v decembri 1995, parlamentom v januári 1996)
 - v decembri vláda schválila aj Zásady štátnej sociálnej podpory (namiesto pôvodne pripravených zásad zákona o štátnej sociálnej podpore). Vláda rozhodla, že každá dávka bude upravená samostatným zákonom a predložená na schválenie v súlade s harmonogramom realizácie Koncepcie transformácie ... Išlo o zásadnú zmenu stratégie sociálnej reformy.
2. adaptácia dávok a ich valorizácia
 - valorizované životné minimum a tým aj dávky naň nadviazané

1996

1. Začala sa uplatňovať zmenená transformačná stratégia
 - schválením Koncepcie transformácie sociálnej sféry bol schválený aj harmonogram postupného schvaľovania transformačných zákonov do roku 1998
 - vláda prerokovala a schválila koncepciu štátnej rodinnej politiky a prijala nový harmonogram pre príspevky štátnej sociálnej podpory, pretože pôvodne plánované termíny nadobudnutia účinnosti (1.1. 1997) pre príspevok na bývanie a príspevky pestúnskej starostlivosti sa ukázali ako nesplniteľné
 2. zavádzanie čiastkových reformných princípov
 - rodičovský príspevok bol zvýšený koeficientom 1,68 životného minima z 1470 (= koeficientu 1,0) na 2470 Sk, nie je podmienený testovaním príjmov rodiny
- Pre rozhodovací proces na Slovensku po roku 1993 bola prioritným faktorom politická nestabilita, vyjadrená častým striedaním vlád: jún 1992, marec 1994, december 1994. Z politického hľadiska možno v tomto období identifikovať:

- neúspešný pokus o vypracovanie vlastnej koncepcie sociálnej reformy nezávisle od federálneho scenára sociálnej reformy z roku 1990
- neúspešný pokus o realizáciu reformy podľa pôvodnej transformačnej stratégie (v rovnakom čase prijať všetky rozhodujúce zákony a vytvoriť potrebné inštitúcie)
- postupnú zmenu transformačnej stratégie i obsahu reformy, ktorá začala rokom 1996.

Tieto skutočnosti boli až sekundárne ovplyvnené politickou nestabilitou. Primárnou príčinou bola absencia prepracovanej koncepcie sociálnej reformy u politických strán, ktoré mali výkonnú moc.

2.2. Reálna politika štátnej sociálnej podpory

2.2.1. Akty riadenia vrátane legislatívy

Na rozdiel od Českej republiky na Slovensku nebol schválený zákon o štátnej sociálnej podpore. Koncom roka 1995 vláda SR schválila ich Zásady štátnej sociálnej podpory a rozhodla o postupnej realizácii systému formou samostatných zákonov o jednotlivých príspevkoch, ktoré majú byť vypracované v priebehu rokov 1996 až 1998. V harmonograme Koncepcie transformácie sociálnej sféry na Slovensku (december 1995) sa ešte počítalo, že po prijatí všetkých zákonoch o príspevkoch budú tieto zhrnuté do jedného zákona o štátnej sociálnej podpore v polovici roku 1998. V harmonograme Koncepcie štátnej rodinnej politiky schválenej v júni 1996 sa už s takýmto spoločným zákonom nepočíta. V ČR je štátna sociálna podpora upravená zákonom z roku 1995. Tento zákon bol prijatý v 2 etapách: v prvej to boli dávky poskytované bez ohľadu na výšku príjmov spoločne posudzovaných osôb, v 2. etape tie dávky, kde sa posudzuje výška príjmu (prídavky na deti, soc. príplatok, príspevok na bývanie a dopravné). Testuje sa len príjem, nie majetok.

Je veľmi ťažké v jednotlivých riadiacich aktoch, ktoré boli prijímané v období 1990 až 1996, nájsť ucelený koncepčný zámer a nadväznosť krokov. Skôr možno povedať, že rozhodnutia boli prijímané pod tlakom iných vonkajších faktorov. Týka sa to aj dvoch základných príspevkov tohto systému: rodičovského príspevku a prídavkov na deti. Ostatné, hlavne jednorázové príspevky (príspevok pri narodení dieťaťa, pohrebné) boli zvýšené ad hoc, resp. naviazané na životné minimum (príspevok na úhradu nákladov na dieťa v pestúnskej starostlivosti, odmena pestúnovi) rešpektujúc existujúce kvantitatívne vzťahy medzi daným príspevkom a životným minimom.

Jedinou sociálnou dávkou, ktorá je v SR definovaná ako systémový prvok štátnej sociálnej podpory sú prídavky na deti.

Ako ukážeme na popise tejto causy ďalej, aj existencia tohto príspevku je skôr vynúteným ako želaným výsledkom transformačného procesu.

Od štátneho vyrovnávacieho príspevku k prídavkom na deti ako štátnej sociálnej dávke.

Rozhodnutie vlády o zrušení negatívnej dane z obratu na potraviny od 1. júla 1990 bolo súčasne sprevádzané rozhodnutím rozdeliť túto štátnu dotáciu priamo občanom na krytie zvýšených nákladov na potraviny. Veľmi rýchlo bolo toto rozhodnutie realizované zákonným opatrením Predsedníctva Federálneho zhromaždenia ČSFR, ktorým sa ustanovila nová univerzálna sociálna dávka - štátny vyrovnávací príspevok vo výške 140.- Kčs pre všetkých občanov ČSFR. Od začiatku bol štátny vyrovnávací príspevok navrhnutý a schválený ako nesystémová, prechodná dávka. Zvýšenie tohto štátneho príspevku o 80 Kčs pre deti a dôchodcov o rok neskôr v súvislosti so zvýšením cien energií bolo jediným kompenzačným opatrením, ktoré súviselo priamo s liberalizáciou cien po 1.januári 1991. Napriek požiadavkám zástupcov odborov v tripartite, ani federálna, ani potom slovenská vláda nepristúpili neskôr na kompenzáciu ďalších zrušených dotácií priamymi sociálnymi dávkami.

Zavedenie štátneho vyrovnávacieho príspevku počas nasledujúcich rokov nahradilo valorizáciu prídavkov na deti, ktorých výška zostala na Slovensku nezmenená až do septembra 1994, odkedy je účinný nový zákon o prídavkoch na deti.

Zákonom o štátnom rozpočte na rok 1993 Slovenská národná rada podmienila nárok na prídavky na deti a na štátny vyrovnávací príspevok neprekročením stanovenej hranice príjmu rodiny. Pre štátny vyrovnávací príspevok to bola hranica 12 000 korún, pre prídavky na deti hranica 16 800 korún bez ohľadu na počet nezaopatrených detí v rodine. Zákon stanovoval mesačné preukazovanie príjmov. Neočakávané a rýchle prijatie tohto rozhodnutia vládou SR súviselo s požiadavkou Medzinárodného menového fondu znížiť výdavky na štátne sociálne dávky zavedením ich adresného vyplácania príjmov nižším skupinám obyvateľstva. Akceptovanie tejto požiadavky MMF malo zabezpečiť (a zabezpečilo) pomoc MMF pre nový samostatný štát - Slovenskú republiku. Z tohto hľadiska bolo prijatie reformne konformného princípu adresnosti vynúteným rozhodnutím. Technická realizácia tohto opatrenia bola nedomyslená a bola príčinou neveriteľného chaosu vo vyplácaní príspevkov počas prvých mesiacov roka 1993.

Uzákonené technické riešenie adresnosti prídavkov a ŠVP bolo od začiatku deklarované ako dočasné. Definitívnu podobu adresnosti mal uzákoniť nový zákon o prídavkoch na deti, ktorý sa začal pripravovať ako súčasť systému štátnej sociálnej podpory. Návrh zákona o prídavkoch na deti bol vypracovaný až v marci 1994, práve v období, keď bola odvolaná druhá vláda premiéra Mečiara a Oľgu Keltošovú vystriedal vo funkcii ministra Július Brocka. Vláda premiéra Moravčíka mala mandát len na niekoľko mesiacov do predčasných parlamentných volieb. Možno povedať, že predloženie a prijatie zákona o prídavkoch na deti bolo z veľkej miery vynúteným politickým rozhodnutím z viacerých dôvodov:

- opozícia a poslanec J. Brocka osobne počas roka 1993 opakovane kritizoval, že stanovenie jednej absolútnej hranice príjmu rodiny diskriminuje rodiny s viacerými deťmi a zvyhodňuje rodiny s jedným dieťaťom
- opozícia, odborári i zamestnávateľia počas roka 1993 kritizovali mesačné preukazovanie príjmov, ktoré bolo administratívne veľmi náročné a neobjektívne z hľadiska celkovej príjmovej úrovne rodín.
- Existovali aj ďalšie praktické dôvody pre zmenu:
- existencia dvoch dávok s tým istým účelom strácala opodstatnenie
- prídavky na deti ako dávka nemocenského poistenia a ŠVP ako univerzálna dávka spôsobovali problémy s ich vyplácaním pre niektoré skupiny obyvateľov

- po oddelení fondov Národnej poisťovne od štátneho rozpočtu s komplikovala výplata výchovného dôchodku
- otvorila sa otázka postavenia Národnej poisťovne pri výplate štátnych sociálnych dávok
- výplata týchto dvoch dávok pre nezamestnaných pri pretrvávajúcej vysokej miere nezamestnanosti veľmi zaťažovalo úrady práce.

Nový zákon o prídavkoch na deti bol Národnou radou SR schválený v júni 1994, keď poslanci zmenili niektoré podstatné princípy vládneho návrhu. Napriek tomu, že zákon vyriešil väčšinu vyššie uvedených problémov, nebol prijatý pozitívne. Nepriniesol to, čo od neho rodiny očakávali (napriek tomu, že im to nikto nesľuboval): podstatné zvýšenie novej dávky oproti dvom predchádzajúcim.

V decembri 1995 schválené Zásady štátnej sociálnej podpory predpokladajú obmedzenie veku nezaopatrenosti dieťaťa na 18 rokov (ako alternatíva v prípade, že sa uzákoní sociálne štipendium) od roku 1998.

Rodičovský príspevok - priorita štátnej sociálnej podpory?

Na rozdiel od hektického osudu prídavkov na deti rodičovský príspevok je príkladom relatívne bezproblémového vývoja v niekoľkých krokoch, pričom každý krok mal svoju osobitnú vnútornú logiku. Rodičovský príspevok bol vždy definovaný ako štátna sociálna dávka.

Rodičovský príspevok bola prvá sociálna dávka, ktorá bola už v roku 1990 (teda ešte pred liberalizáciou cien) zvýšená na 900 Kčs a doba poskytovania tejto dávky bola predĺžená z dvoch na tri roky (a na 7 rokov v prípade starostlivosti o ťažko zdravotne postihnuté dieťa). Okrem prvoplánovej podpory mladým rodinám bolo prijatie takéhoto rozhodnutia federálnej vlády súčasťou opatrení na podporu rovnováhy na tvoriacom sa trhu práce.

Po prijatí zákona o životnom minime bol rodičovský príspevok s väčším alebo menším odstupom času zvyšovaný na úroveň sumy potrebnej na výživu a základné životné potreby (aby sa tým zamedzilo nutnosti žiadať o dávky sociálnej starostlivosti v sociálne odkázaných rodinách). Z výsostne praktického dôvodu sa v októbri 1993 uzákonila jeho priama väzba na valorizáciu životného minima vo výške 1350 Sk, takže rodičovský príspevok sa potom automaticky zvyšoval vždy, keď to bolo zvýšené životné minimum. Koeficient 1,0 vo vzťahu k životnému minimu sa nezmenil.

Od roku 1995 sa budúci systém štátnej sociálnej podpory čoraz viac začleňuje do konceptu štátnej rodinnej politiky ako do konceptu sociálneho zabezpečenia. Dôkazom toho je aj relatívne rýchle rozhodnutie vlády o zvýšení koeficientu rodičovského príspevku z hodnoty 1,0 na hodnotu 1,68 životného minima (v absolútnej hodnote z 1470 na 2470 Sk). Vládny návrh zákona schválila Národná rada SR v septembri 1996 s účinnosťou od 1. októbra.

Súčasťou schváleného návrhu (Zásady štátnej sociálnej podpory) na ďalšie zmeny rodičovského príspevku je jeho predĺženie z 3 na 5 rokov dieťaťa (resp. zo 7 na 18 rokov dieťaťa s ťažkým zdravotným postihnutím) a jeho podmienenie príjmom rodiny, ktorý nesmie

presiahnuť stanovený násobok životného minima. Účinnosť týchto zmien, a prijatie potrebných zákonov sa predpokladá v roku 1998.

2.2.2. Inštitucionálna štruktúra

Vo všetkých koncepčných materiáloch a legislatívnych návrhoch má výkon štátnej sociálnej podpory zabezpečovať štátna administratíva. Presnejšie: špecializované úrady miestnej štátnej správy. Vláda SR po vzniku samostatnej Slovenskej republiky začala pripravovať integráciu štátnej správy na miestnej úrovni, napriek nesúhlasu viacerých rezortov. Realizáciu integrovaného modelu miestnej štátnej správy oddialila výmena vlád v roku 1994. Tretia vláda V. Mečiara ju realizovala až v roku 1996, kedy bol schválený zákon o novom územnom a správnom členení Slovenska a nový kompetenčný zákon. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny až do prijatia týchto zákonov presadzovalo vytvorenie osobitnej štátnej správy. Svoj návrh zdôvodňovalo aj tým, že pôjde o spoločné inštitucionálne pokrytie dvoch systémov sociálneho zabezpečenia: štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci, pričom oba sú založené na testovaní príjmov, takže sa môže budovať aj spoločný informačný systém. Kvôli posilneniu tejto argumentácie sa koncepčne veľmi oslabila účasť ďalších subjektov (obce, mimovládne organizácie) na realizácii systému sociálnej pomoci.

Vytvorenie nového územného a správneho členenia Slovenskej republiky v roku 1996 bolo príležitosťou, aby miestna štátna správa (okresné úrady) prebrala aj výplatu dávok budúceho systému štátnej sociálnej podpory. Táto problematika nebola verejne diskutovaná, takže nie sú známe dôvody, prečo sa tak nestalo. V súčasnosti je otázne, či postupné schvaľovanie jednotlivých príspevkov štátnej sociálnej podpory vytvorí dostatočný tlak na inštitucionálne riešenie celého systému. Minulá skúsenosť hovorí skôr o opaku. Prijatie zákona o prídavkoch na deti ako štátnej sociálnej dávky a oddelenie Sociálnej poisťovne od štátneho rozpočtu v roku 1994 neboli dostatočným dôvodom pre posilnenie štátnej správy tak, aby bola schopná štátne dávky vyplácať v plnom rozsahu.

V súčasnosti vyplácajú v SR štátne sociálne dávky zamestnávateľia (pre zamestnancov), Sociálna poisťovňa (pre dôchodcov, SZČO a poberajúcich podporu v nezamestnanosti) a oddelenia sociálnych vecí okresných úradov (pre poberateľov dávok sociálnej starostlivosti z titulu sociálnej odkázanosti).

Celkovú zaťaženosť jednotlivých platiteľov môžeme ilustrovať na príjemcoch prídavkov na deti v decembri 1996 s porovnaním s rokom 1995 :

PLATITEĽ	PRÍJEMCOVIA PRÍDAVKU			
	POČET 1995	POČET 1996	ŠTRUKTÚRA (%) 1995	ŠTRUKTÚRA A (%) 1996
zamestnávateľia	495 746	426 122	73,6	70,0
sociálna poisťovňa	101 771	99 685	15,1	16,4
úrady práce	7 792	7 587	1,2	1,3
sociálne oddelenia	68 228	74 995	10,1	12,3
spolu	673 536	608 389	100	100

Zdroj: Informatívna správa o výsledkoch jednorazového štatistického zisťovania o príjemcoch prídavkov na deti a príplatku k prídavkom na deti za mesiac december 1996.

Za celý výkon zodpovedá Sociálna poisťovňa na základe dohody s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR o odplatnom poskytovaní služieb. Existujúce úvahy o verejnoprávnej Sociálnej poisťovni ako budúcom realizátorovi štátnej sociálnej podpory a súčasná nepriechodnosť vytvorenia špecializovanej štátnej správy na miestnej úrovni odkladajú diskusiu o inštitucionálnom zabezpečení systému štátnej sociálnej podpory na neurčito.

V ČR prešli kompetencie zo zamestnávateľských organizácií na okresné úrady ako najnižší článok štátnej správy. Dôvodom tejto zmeny bol prechod od celoplošného poskytovania dávok k adresnému, ktorý je sprevádzaný sledovaním a vyhodnocovaním veľkého počtu údajov.

2.2.3. Uvoľňované zdroje

Nedostatok zdrojov, predovšetkým na nové dávky štátnej sociálnej podpory (príspevok na bývanie, sociálny príplatok, pôžičky), sú hlavným dôvodom pre neprijatie zákona o štátnej sociálnej podpore ako celku a oddiaľovanie prijatia jednotlivých dávok. Nedostatok zdrojov v štátnom rozpočte bol aj dôvodom veľmi rýchleho a nepripraveného zavedenia adresnej výplaty prídavkov na deti už od januára 1993.

Prehľad výdavkov štátneho rozpočtu za vybraný okruh dávok v mil. korún:

DÁVKA	1992	1993	1994	1995	1996
prídavky na deti	5 821	5 330	6 678	9 855	9 840
výchovné	243	262	176	X	X
ŠVP	4 314	4 312	2 535	X	X
spolu	10 378	9 904	9 389	9 855	9 840
rodičovský príspevok	2 103	2 216	2 614	2 517	2 755
podpora pri narodení dieťa	321	203	201	177	172
zaopatrovací príspevok	18	18	14	15	11
pohrebné	60	53	34	50	50
pestúnska starostlivosť	26	28	38	40	40
Výdavky spolu	12 906	12 422	12 290	12 654	12 868
HDP v mld. Sk	323,3	369,9	441,3	518,0	585,5
Podiel výdavkov na HPD v %	4,05	3,4	2,83	2,5	2,2

Zdroj: Základné ukazovatele z oblasti sociálneho zabezpečenia vo vývojových radoch 1957 - 1995, MPSVR SR 1996.

Štatistické čísla a grafy, Vybrané ukazovatele zo sociálneho

zabezpečenia v SR v roku 1996, ŠÚ SR 1997.

2.2.4. Vzťah poskytovateľov a klientov

V Slovenskej republike nebol realizovaný žiadny výskum, ktorý by sledoval reakcie občanov na čiastkové kroky, ktoré vlády urobili v zavádzaní nových princípov štátnej sociálnej podpory. Individuálne reakcie v médiách a stanoviská odborárov k prídavkom na deti možno zhrnúť:

- všeobecne sa považujú opatrenia v sociálnom zabezpečení dôchodcov za lepšie ako sociálne zabezpečenie rodín s deťmi
- adresnosť poskytovania prídavkov na deti ako princíp bola vo veľkej miere akceptovaná ako spravodlivá, i keď odborári presadzujú univerzálnosť tohto príspevku; oneskorená valorizácia životného minima, a tým aj maximálnej hranice príjmu rodiny zapríčiňuje v mnohých rodinách stratu nároku na prídavky – princíp spravodlivosti je tým značne spochybnený
- použité metódy overovania príjmov, časový harmonogram a pripravenosť realizovať zmeny zo strany štátnej správy boli predmetom kritiky všetkých - tak platiteľov ako aj príjemcov prídavkov.

2.3. Efekty

Efekty čiastkových riešení, ktoré boli realizované v období 1990 až 1996 možno merať len u jedinej dávky, a tou sú prídavky na deti. Dostupné štatistické údaje dovoľujú analyzovať efekty na troch relevantných ukazovateľoch: vývoj reálnej hodnoty prídavkov na deti, vývoj počtu poberateľov tejto sociálnej dávky po uplatnení metódy testovania príjmov rodiny a vývoj podielu prídavkov na deti na celkových príjmoch rodín s deťmi.

Vývoj reálnej hodnoty prídavkov na deti

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
hodnota CPI	100	110,6	172,5	191	235,1	267,1	292,7	315,2
nominálna hodnota prídavkov	325	325	325	325	325	610	680	680
+ ŠVP	325	465	545	545	545	610	680	680
reálna hodnota prídavkov	100	90,4	58	52,4	42,5	70,3	71,5	66,4
+ ŠVP	100	129,4	97,2	87,8	71,4	70,3	71,5	66,4
podiel dávok na priemernej mzde	10,3	14,2	14,5	12	10,1	9,7	9,45	8,3

Vývoj počtu poberateľov prídavkov na deti a výchovného

roky	počet príjemcov (rodín)	počet detí s prídavkami	rozdiel oproti predchádzajúce mu roku (deti)	saldo živonarodených detí	podiel detí do 15 r. s prídavkami

1993	728 374	1 389 348	- 33 211	- 1 384	
1994	701 502	1 301 483	- 87 865	- 6 886	83,6 %
1995	713 941	1 269 338	- 32 145	- 4 943	83,0 %
1996	608 389	1 160 591	- 108 747	- 1 064	78,1%

Zdroj: Informatívna správa o výsledkoch jednorazového štatistického zisťovania o príjemcoch prídavkov na deti a príplatku k prídavkom na deti za mesiac december 1995, 1996

V decembri 1995 predstavovali deti z príjmov nižších rodín 84,1% z celkového počtu detí, na ktorých boli vyplatené prídavky. V decembri 1996 sa ich podiel znížil na 78,7%. Napriek tomu, pretrvávajú vysoký podiel rodín v príjmovom pásme do 1.5 násobku životného minima, čo súčasne znamená ich vysokú závislosť na sociálnych príjmoch.

Podiel prídavkov na príjme rodiny zamestnancov v závislosti od počtu detí

	s 1 dieťaťom	s 2 deťmi	s 3 deťmi	so 4 + deťmi
hrubý príjem na hlavu 1996	78 185	69 386	56 085	46 221
prídavky 1996	1 142	2 534	3 973	7 230
podiel	1,5	3,6	7,0	15,6

Zdroj : Príjmy, výdavky a spotreba domácností za rok 1996, Diel II, ŠU SR 1997

V roku 1996 oproti rovnakému obdobiu minulého roka v štruktúre príjemcov PND poklesol podiel jednodetných rodín o 1,1 bodu v prospech viacdetyň rodín (u dvojdetných rodín tento podiel vzrástol o 0,5 bodu, u trojdetných a viacdetyň rodín vzrástol spolu o 0,6 bodu).

Zníženie počtu príjemcov, najmä s jedným nezaopatreným dieťaťom, je možné zdôvodniť zlepšením príjmovej situácie rodín, ktoré majú menší počet nezaopatrených detí. To sa odrazilo v prekročení nárokového príjmového limitu na PND (1,5-násobok, resp. 2-násobok životného minima).

Túto skutočnosť dokumentuje aj vývoj čistých peňažných príjmov domácností :

Rok	Priemerné čisté peňažné príjmy v závislosti od počtu detí v rodine (v Sk v prepočte na osobu a mesiac)			
	s 1 dieťaťom	s 2 deťmi	s 3 deťmi	so 4 a viac deťmi
1994	3 590	3 123	2 630	2 125
1995	3 817	3 365	2 906	2 396
1996	4 128	3 660	3 075	2 255
1996/1995	108,2	108,8	105,8	95,2

3. Popis vývoja v konkrétnych realizačných oblastiach štátnej sociálnej podpory

Základným východiskom analýzy je fakt, že systém štátnej sociálnej podpory v Slovenskej republike reálne neexistuje. Existuje súbor dávok, ktoré boli alebo sa stali štátnymi sociálnymi dávkami, ale s výnimkou prídavkov na deti neprešli zásadnými zmenami. Počas rokov 1990 až 1996 neboli uzákonené žiadne nové dávky, ktoré by mali charakter štátnej sociálnej dávky.

Systém štátnej sociálnej podpory existuje stále len v podobe konceptu, ktorý bol schválený vládou a parlamentom SR. V tejto časti je preto možné popísať len vývoj základných princípov systému, tak ako ich je možné odvodiť z existujúcich pracovných návrhov. Pre takúto analýzu sme mali k dispozícii:

- návrh zásad zákona o štátní sociální podpoře z marca 1992 (FMPSV)
- návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore z novembra 1993
- návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore zo septembra 1994
- návrh zásad štátnej sociálnej podpory z novembra 1995

Posledné tri návrhy sú materiálmi Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

3.1. Rozsah (počet dávok) štátnej sociálnej podpory

Podľa federálneho návrhu z roku 1992 sa v rámci štátnej podpory rodín s deťmi mali poskytovať najmä tieto dávky:

- prídavok na dieťa
- sociálny príplatok
- príspevok pri narodení dieťaťa
- rodičovský príspevok
- zaopatrovací príspevok
- príspevok na úhradu potrieb dieťaťa v pestúnskej starostlivosti
- odmena pestúna
- jednorázový príspevok
- príspevok pri starostlivosti o dlhodobo ťažko zdravotne postihnuté dieťa

V rámci ostatných dávok štátnej sociálnej podpory sa mali poskytovať:

- príspevok na bývanie
 - príspevok o starostlivosti o blízku osobu
 - príspevok na pohreb
 - krytie majetkovej ujmy peňažných ústavov pri pôžičkách mladým manželom a študentom.
- (Pôvodný návrh zásad rozoslaný do pripomienkového konania pod názvom Návrh zásad zákona o štátní podpoře rodin s detmi obsahoval len prvú časť dávok).

Návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore z novembra 1993 obsahuje tieto dávky:

- príspevok pri narodení dieťaťa
- prídavok na dieťa
- sociálny príplatok rodinám s nezaopatrenými deťmi
- rodičovský príspevok

3.2. Rozsah aplikácie princípu adresnosti a univerzálnosti dávok štátnej sociálnej podpory

Federálny návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore v zásade č. 10 stanovil, že s výnimkou príspevku na úhradu potrieb dieťaťa v pestúnskej starostlivosti, dávky štátnej sociálnej podpory nenáležia občanovi alebo rodine vtedy, ak ich príjem v predchádzajúcom roku presiahol stanovenú hranicu, t.j. princíp adresnosti

Návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore z novembra 1993 preberá z federálneho návrhu v celom rozsahu podmienenosť nároku na príspevky a pôžičky štátnej sociálnej podpory príjmom nepresahujúcim stanovenú hranicu.

Aj návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore zo septembra 1994 ako univerzálnu dávku, nepodmienenú zisťovaním príjmu rodiny, definuje len príspevok na úhradu potrieb dieťaťa v pestúnskej starostlivosti. Oproti predchádzajúcemu návrhu tento návrh spresňuje osobitný režim posudzovania príjmu pre vznik nároku na niektoré druhy príspevkov.

Návrh zásad štátnej sociálnej podpory z novembra 1995 definuje v zásade č. 4 pravidlo, že "príspevky a pôžičky štátnej sociálnej podpory sa spravidla poskytujú v závislosti od príjmu spoločne posudzovaných osôb". Ďalej sa ustanovuje, že "nezávisle na príjme spoločne posudzovaných osôb sa poskytuje príspevok pri narodení dieťaťa, jednorázový príspevok na úhradu potrieb dieťaťa zvereného do pestúnskej starostlivosti a príspevok na pohreb." Osobitná úprava platí pre dieťa v pestúnskej starostlivosti, keď "pri posudzovaní príjmu pre nárok na príspevok alebo pôžičku štátnej sociálnej podpory pre nezaopatrené dieťa, ktoré bolo zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov, sa prihliada len na príjem tohto dieťaťa".

3.3. Stanovenie výšky príjmu rodiny (občana) a výšky príspevku štátnej sociálnej podpory

Horná hranica príjmu rodiny pre vznik nároku na konkrétny príspevok, ako aj výška tohto príspevku sú vo všetkých návrhoch zásad zákona o štátnej sociálnej podpore odvodzované od životného minima, zohľadňujúc osobitne sumu potrebnú na zabezpečovanie výživy a na ostatné osobné potreby občana a sumu potrebnú na nevyhnutné náklady na domácnosť. Stanovená hranica príjmu rodiny ako aj výška príspevkov štátnej sociálnej podpory sa definuje relatívnym vyjadrením, ako násobok súm životného minima.

Už v roku 1995 sa začala pripravovať nová konštrukcia životného minima, kedy sa rozlíšili jeho dve úrovne: sociálne minimum a existenčné minimum. Nový zákon o životnom minime mal byť chválený v roku 1997. Verejne sa nediskutuje, ako bude riešený už uzákonený vzťah životného minima a niektorých štátnych sociálnych dávok, i keď sa predpokladá, že súčasné životné minimum by malo byť pre potreby štátnej sociálnej podpory nahradené sociálnym minimom. Negatívnym dopadom pripravovanej koncepcie zmeny životného minima je oddiaľovanie valorizácie ďalších dávok, konkrétne dávok pestúnskej starostlivosti z jesene 1996 na rok 1997.

Federálny návrh zákona o štátnej sociálnej podpore obsahoval aj zásadu č. 9, ktorá určovala hodnotu konštánt použitých pri výpočte výšky jednotlivých dávok. Návrh vychádzal z platnej úrovne životného minima a celkových výdavkov na dávky štátnej podpory. Predpokladalo sa, že metóda stanovenia výšok bude ešte diskutovaná a že bude determinovaná aj úrovňou a možnosťami ekonomiky v období keď zákon o štátnej sociálnej podpore ako celok nadobudne účinnosť. Účinnosť väčšiny dávok mala byť až od polovice roka 1994, keď bude možné spolupracovať s daňovými úradmi a keď budú k dispozícii daňové priznania pre účely posudzovania príjmov rodiny. Osobitne malo byť riešené prechodné obdobie.

Ani v jednom z troch návrhov zásad zákona o štátnej sociálnej podpore, ktoré vypracovalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, nie sú navrhované konštanty pre výpočet výšky dávok, ani konštanty pre hornú hranicu príjmu. V návrhu z roku 1994 sa spôsob výpočtu ilustruje na prídavkoch na deti, ktoré sú jedinou štátnou sociálnou dávkou definovanou podľa týchto princípov v SR.

3.3.1. Prídavky na deti

Zákon č. 193/1994 o prídavkoch na deti a príplatku k prídavkom na deti schválila Národná rada SR dňa 1. 7. 1994. Týmto zákonom sa od 1. 9. 1994 zavádzajú do systému sociálneho zabezpečenia prídavky na deti a príplatok k prídavkom na deti ako nová štátna sociálna dávka, ktorá má "nahradit" doposiaľ poskytované prídavky na deti z nemocenského poistenia a výchovné z dôchodkového zabezpečenia (ako aj štátny vyrovnávací príspevok).

Výška prídavkov na deti je odvodená od súm potrebných na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb pre nezaopatrené dieťa podľa jednotlivých vekových pásiem určených zákonom o životnom minime. (Vládny návrh zákona predložený do parlamentu obsahoval len dve vekové pásma: do 10 a nad 10 rokov). Nárok na prídavky na deti je viazaný na neprekročenie určenej hranice príjmu oprávnenej osoby a s ňou spoločne posudzovaných osôb. Táto hranica príjmu je určená násobkami životného minima, podľa ktorých je okruh príjemcov prídavkov na deti rozdelený do dvoch príjmových pásiem. Výška prídavkov na deti predstavuje v 1. príjmovom pásme do 1.5 násobku životného minima rodiny 50% a v 2. príjmovom pásme od 1.5 do 2.0 násobku životného minima rodiny 33% zo sumy potrebnej na zabezpečenie výživy a ostatných potrieb.

Podľa paragrafu 3 zákona č. 463/1991 o životnom minime v znení zákona NR SR č. 277/1993 Z.z.

- za životné minimum občana alebo občanov, ktorých príjmy sa posudzujú spoločne, sa považuje úhrn súm určených na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb a na zabezpečenie nevyhnutných nákladov na domácnosť
- za sumu potrebnú na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb občana sa považuje
 - a) 1010 Sk/mes., ak ide o dieťa do 6 rokov veku,
 - b) 1130 Sk/mes., ak ide o dieťa od 6 do 10 rokov veku,
 - c) 1350 Sk/mes., ak ide o dieťa od 10 do 15 rokov veku,
 - d) 1460 Sk/mes., ak ide o dieťa nad 15 rokov veku, ktoré spĺňa podmienku nezaopatrenosti,

- e) 1350 Sk/mes., u ostatných občanov
- za sumu potrebnú na zabezpečenie nevyhnutných nákladov na domácnosť sa považuje
 - a) 630 Sk/mes., ak ide o jednotlivca,
 - b) 810 Sk/mes., ak v domácnosti žijú dve osoby,
 - c) 1000 Sk/mes., ak v domácnosti žijú tri alebo štyri osoby,
 - d) 1190 Sk/mes., ak v domácnosti žije päť a viac osôb.

Zákon č. 463/1991 o životnom minime bol novelizovaný a od 1. júla 1995 platia:

- nové sumy potrebné na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb
1 130 - 1 260 - 1 470 - 1 590 - 1 470 Sk.
- ako aj nové sumy na zabezpečenie nevyhnutných nákladov na domácnosť:
710 - 910 - 1 120 - 1 240
- Od 1.11.1997 sa životné minimum zvyšuje v priemere o 10,7%.

Vychádzajúc z týchto súm, výška prídavkov na deti v čase schválenia zákona a v súčasnosti po zvýšení súm životného minima je

Výška prídavkov na deti v Sk

vek dieťaťa	prídavky na deti v 1. pásme do 1.5-násobku ŽM			prídavky na deti v 2. pásme od 1.5 do 2-násobku ŽM *		
	od 1.9. 1994	od 1.7. 1995	od 1.11. 1997	od 1.9. 1994	od 1.7. 1995	od 1.11. 1997
0 - 5	510	570	625	330	380	420
6 - 10	570	630	700	370	420	470
11 - 15	680	740	815	450	490	540
16 - 25	730	800	880	490	530	590
	50% sumy na výživu			33% sumy na výživu		

* Od 1.11.1997 od 1,5 do 2,2 násobku ŽM

Zákon č. 1993/1994 Z.z. o prídavkoch na deti a o príplatku k prídavkom na deti, ktorý definoval tento príspevok ako prvú dávku štátnej sociálnej podpory, nemá konečnú podobu. Prvá zmena nastane schválením samostatného zákona o sociálnom príplatku, ktorý má riešiť viacero životných udalostí ako súčasný príplatok k prídavkom na deti. Okrem prítomnosti ťažko zdravotne postihnutého dieťaťa v rodine, nárok na sociálny príplatok má vzniknúť aj ak,

- sa rodina stará o nezaopatrené dieťa pripravujúce sa na povolanie mimo miesta jeho trvalého pobytu,
- v rodine s nezaopatreným dieťaťom je len jeden rodič, ktorý je ovdovený, rozvedený alebo slobodný a nežije s rodičom svojho nezaopatreného dieťaťa ("neúplná rodina").

Inú zásadnú zmenu platného zákona o prídavkoch na deti môže ovplyvniť vývoj koncepcie, týkajúci sa financovania štúdií na vysokých školách. Pokiaľ by si tento vývoj vyžiadal konštituovanie samostatnej sústavy sociálnej podpory študentom vysokých škôl, potom sa v prijatých Zásadách štátnej sociálnej podpory navrhuje alternatívne riešenie, spočívajúce v znížení veku nezaopatrenosti dieťaťa na 18 rokov. Dosiahnutím tohto veku by končil nárok na

všetky príspevky týkajúce sa prítomnosti nezaopatrených detí v rodine. Pri prijatí takejto alternatívnej pôjde o zásadnú zmenu podmienok v systéme štátnej sociálnej podpory.

3.4. Vývoj inštitucionálneho a finančného zabezpečenia systému štátnej sociálnej podpory

Už prvý federálny návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore hovorí o potrebe vytvoriť nezávislé štátne sociálne úrady, ktoré by boli napojené na štátny rozpočet a vyplácali by štátne dávky podľa zákonných nárokov. Systém svojím charakterom je vo vysokej miere algoritmizovateľný, čo vytvára podmienky pre masívne využitie výpočtovej techniky. Otvorenou otázkou zostávala miera centralizácie výplaty dávok analogicky ako u výplaty dávok dôchodkového zabezpečenia.

Po prijatí rozhodnutia o integrácii miestnej štátnej správy muselo aj Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR zmeniť svoje návrhy na vytvorenie samostatných sociálnych úradov. Schválené Zásady štátnej sociálnej podpory v decembri 1995 počítajú s tým, že výplatu dávok prevezmú v plnom rozsahu štátne orgány. Vzhľadom na prijatú koncepciu územného a správneho usporiadania SR to budú oddelenia sociálnych vecí okresných úradov, kde treba vytvoriť 2 500 nových pracovných miest.

Nároky na finančné požiadavky nového systému štátnej sociálnej podpory sú neustále vo všeobecnej polohe. V dôvodovej správe k schváleným Zásadám štátnej sociálnej podpory sa hovorí: "rozsah finančných požiadaviek bude závisieť od :

- možností štátneho rozpočtu v danom období
- výšky životného minima
- voľby vhodných konštánt, ktoré budú ovplyvňovať podmienky nároku a výšku jednotlivých príspevkov."

Schválené Zásady štátnej sociálnej podpory sú v tejto časti oveľa neurčitejšie ako federálny návrh zásad zákona o štátnej sociálnej podpore z marca 1992, ktorý obsahoval návrh konštánt pre jednotlivé príspevky, a tým aj odhad potrebných finančných prostriedkov.

4. Záver

Štátna sociálna podpora má byť jediným systémom nového sociálneho zabezpečenia, kde nedochádza k presunu zodpovednosti na iný subjekt a kde hlavným aktérom politiky zostáva štát. Tento princíp zachovania štátnej garancie však nevyplýva o tom, akým spôsobom sa má meniť váha príspevkov štátnej sociálnej podpory v celkovej sume rodinných príjmov. Údaje dokumentujú, že celkový podiel výdavkov štátneho rozpočtu na dávky pre rodiny s deťmi sa vo vzťahu k hrubému domácomu produktu dramaticky znižuje (zo 4,05% v roku 1992 na 2,2% v roku 1996). Výrazne sa znižuje aj iný ukazovateľ : podiel prídavku na dieťa voči priemernej mzde (z 10,3% v roku 1992 na 8,3% v roku 1996).

Jednou z príčin, prečo absolútne i relatívne klesá podpora štátu rodinám s deťmi, je nejasná koncepcia sociálnej reformy. To sa týka všetkých politických strán bez rozdielu, čo v praxi znamená, že ani striedanie vlád neznamenalo pre pokrok v týchto otázkach významný posun. Faktom zostáva, že kontinuitu pôvodného federálneho scenára a prvého

návrhu zásad zákona o štátnej sociálnej podpore z jari 1992 udržiavajú hlavne vládni úradníci. Striedanie vlád prinieslo do ich práce vždy určitú korekciu úloh, zmenu čiastkových priorít, ale nie zásadné systémové zmeny.

Neprijatie zákona o štátnej sociálnej podpore v Slovenskej republike (na rozdiel od Českej republiky, kde bol tento zákon prijatý v roku 1995) súvisí predovšetkým s celkovou ekonomickou situáciou v krajine. Vzhľadom na vysokú mieru nezamestnanosti (12 – 13%) štátny rozpočet vynakladá vysoké finančné prostriedky na sociálne podpory dlhodobo nezamestnaných osôb (cca 3 mld. Sk). V porovnaní s Českou republikou práve tieto prostriedky chýbajú na to, aby do novokoncipovanej sústavy štátnej sociálnej podpory mohli byť implementované nové dávky : príspevok na bývanie, sociálny príplatok.

Nepriaznivý demografický vývoj posledných rokov znovu otvára opodstatnenosť princípu adresného a nie univerzálneho poskytovania dávok rodinám s deťmi. túto otázku podčiarkuje aj pretrvávajúca nivelizácia príjmov kedy sa stanovenie maximálnej prípustnej hranice rodinného príjmu stáva čisto administratívnym aktom. Je pravdepodobné, že blížiacie sa parlamentné voľby budú pre jednotlivé politické zoskupenia impulzom, aby nanovo formulovali svoje ciele aj v oblasti štátnej sociálnej podpory či rodinnej politiky.

LITERATÚRA :

Informatívna správa o výsledkoch jednorázového štatistického zisťovania o príjemcoch prídavkov na deti za mesiac december, MPSVR SR, Bratislava 1996

WOLEKOVÁ, H. : Sociálna politika, in : Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 1997, s. 185-196

WOLEKOVÁ, H. : Sociálna politika vlády a sociálna situácia obyvateľov Slovenska v roku 1995, in: Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti, Nadácia Sándora Máraiho, Bratislava 1996

WOLEKOVÁ, H. : Štátna sociálna podpora v SR, rukopisná štúdia, Nadácia S.P.A.C.E., Bratislava 1997, 29 strán

občanov, alebo im aspoň zabrániť, aby sa priživovali na ich daniach, dobročinnosti a almužne. Ide o prístup, ktorý každému "poctivému" sociálne odkázanému garantuje poskytnutie sociálnych dávok a základných sociálnych služieb. Zároveň tým ochraňuje spoločnosť pred ľuďmi, ktorí sú v nej marginalizovaní. Sociálna práca a stimulácia k opätovnému získaniu sociálnej suverenity sa v rámci tohoto systému dosahuje s problémami.

V druhej podobe možno sociálnu pomoc vidieť ako systém činností, ktoré vykonávajú rôzni sociálni aktéri lokálneho spoločenstva s cieľom pomôcť tým, ktorí sa ocitnú v situácii núdze a z rôznych dôvodov nie sú v stave pomôcť si sami, často ani s pomocou svojho prirodzeného sociálneho prostredia. Ide o tradíciu charity a filantropie, ktorej cieľom je poskytnúť pomoc tým, u ktorých sa potreba pomoci preukáže na základe preskúmania skutočných príčin ich núdze a poskytnúť ju v takej výške a podobe, ktorá garantuje účinnosť pomoci. Prostriedky na pomoc poskytujú členovia lokálneho spoločenstva, ktoré takto získava kontrolu nad poskytovanou pomocou a jej účinnosťou. Ide o prístup, ktorý významne redukuje rozsah potrebnej hmotnej a finančnej pomoci, zvyšuje význam sociálnej práce, lokálneho spoločenstva a prirodzeného sociálneho prostredia ľudí. Na druhej strane však takto chápaná sociálna pomoc nevie garantovať rovnakú pomoc všetkým občanom štátu, ktorí sa nachádzajú v porovnateľnom stave hmotnej či sociálnej núdze a nedokáže riešiť problém masovej chudoby.

Obidva prístupy sú komplementárne a je otázkou politickej voľby, v akej proporcii sa tieto prístupy použijú v zákone o sociálnej pomoci. Dôraz na prvý prístup redukuje sociálnu pomoc na posledný stupeň komplexného systému sociálneho zabezpečenia a do popredia sa dostáva zaistenie činností, ktoré je štát schopný garantovať. Dôraz na druhý prístup znamená orientáciu na sociálnu pomoc ako komplexný systém, ktorý nie je možné postihnúť jedným zákonom, ktorý je širší ako systém sociálneho zabezpečenia.

Historické súvislosti jasne ukazujú, že systém sociálnej pomoci je potrebné chápať ako komplementárne činnosti zakotvené v tradíciách života v primárnych skupinách a pospolitostiach, v tradíciách dobrovoľnej pomoci iným prostredníctvom občianskych a cirkevných združení, korporácií a svojpomocných podporných spolkov a v tradíciách chudobinskej starostlivosti inštitucionalizovanej, organizovanej a garantovanej štátom.

Prístupy k sociálnej politike a s ňou súvisiaca organizácia sociálnej správy sa v Uhorsku a v Rakúsku významne odlišovali. V Uhorsku bola sociálna starostlivosť, lepšie povedané to, čo dnes takto nazývame, zverená do rúk štátu a centralizovaná. Naproti tomu v rakúskej časti monarchie bol daný široký priestor pre činnosť dobrovoľných spolkov a organizácií a pomerne značné kompetencie mali jednotlivé zemské správy ako orgány územnej samosprávy. Preto na Slovensku bola po roku 1918 sieť rôznych dobrovoľných a neštátnych organizácií a spolkov omnoho menej rozvinutá ako v Čechách. Slovensko bolo preto omnoho menej schopné prevziať mnohé z činností modernej sociálnej pomoci. Výsadné postavenie štátu v sociálnej oblasti sa na Slovensku udržalo aj v medzivojnových rokoch. V tomto období k tomu pribudol nárast úlohy odborov, ktoré na Slovensku mohli nadviazať na tradície remeselníckych a robotníckych korporácií. Pre početné zastúpenie kovoľníkov medzi robotníctvom však tieto tradície neboli dominantné. To, čo dominovalo a čo dodnes nepochybne zohráva svoju úlohu, boli ešte nedávno živé tradície autoritatívneho a paternalistického riadenia patriarchálnych rodín a tradičného dedinského spoločenstva. Pretrvali do prvej, v niektorých regiónoch až do druhej svetovej vojny a možno sa domnievať, že v neskoršom vývoji boli prekryté a zakonzervované univerzalistickým prístupom socialistického štátu s prvkami korporativizmu, štátneho paternalizmu a autoritatívneho prístupu.

Sústava sociálneho zabezpečenia z obdobia socializmu nebola pripravená pružne reagovať na proces transformácie ekonomiky po roku 1989. Chýbal mechanizmus dynamickej konštrukcie výpočtu dávok, mechanizmus ich valorizácie. Vo vzťahu k sociálnej pomoci chýbal mechanizmus, ktorý by stimuloval jej klientov k opätovnému nadobudnutiu sociálnej svojbytnosti a zodpovednosti. Monopol štátu nevytváral priestor pre uplatnenie iniciatívy samosprávnych a autonómnych organizácií. Neumožnil tiež formy spolupráce, ktoré by štátu odobrali z bremena, ktoré na seba zobral a potom nebol schopný uniesť. A predovšetkým, systém socialistického sociálneho zabezpečenia nebol od samého začiatku dimenzovaný na koncepčné riešenie sociálnych situácií a udalostí, do ktorých sa dostávali chudobní ľudia. Chudoba v socializme oficiálne neexistovala, a preto hlavným poslaním systému sociálnej starostlivosti nebola pomoc v čase núdze.

Možno predpokladať, že zavedenie systému sociálnej pomoci bude prebiehať v troch komplementárnych rovinách.

- V rovine primárnych skupín, prirodzene solidárnych spoločenstiev a neformálnych združení, ktoré tvoria neinštitucionalizované spoločenské prostredie sociálne odkázaných ľudí, inými slovami v rovine pospolitosti a guazi pospolitosti. Súčasný systém sociálnej starostlivosti nerešpektuje zásady zásluhovosti a reciprocity platné v tomto prostredí, a preto toto prostredie adekvátne nerozvinulo neformálne záchranné sociálne siete. Zavádzanie moderného systému sociálnej pomoci sa preto v lokálnych spoločenstvách nepochybne stretne s ich zníženou schopnosťou poskytovať pomoc tým, ktorí nie sú považovaní za rovnocenných členov tohoto spoločenstva.

- V rovine spolkov a dobrovoľných organizácií, pre ktoré je poskytovanie sociálnej pomoci alebo hlavným, v štatúte určeným cieľom, alebo je nástrojom dosahovania iného, zväčša humanitárneho cieľa. Inými slovami ide o rovinu spoločenských združení. V tejto súvislosti treba konštatovať, že na úrovni obcí a menších miest sú dnes mnohokrát aktívne tie združenia, ktoré vznikli ešte pred rokom 1989. Pre fungovanie systému sociálnej pomoci je to nedostatočné.

- V rovine organizácií, ktoré štát či obec ustanovili pre realizáciu činností sociálnej pomoci, inými slovami v rovine inštitúcií. V tejto súvislosti možno konštatovať tradíciu silnej úlohy štátu v sociálnej starostlivosti. Možno predpokladať, že pripravovaný zákon o sociálnej pomoci bude, v súlade s tradíciou, budovať tento systém na dominujúcej úlohe štátu. Obce sa pri zabezpečovaní sociálnej pomoci budú spoliehať na orgány štátnej správy, pretože im chýbajú základné personálne, materiálne a hlavne finančné predpoklady poskytovať kvalifikovanú sociálnu pomoc.

2. ANALÝZA POLITICKÉHO PROCESU FORMOVANIA A REALIZÁCIE POLITIKY SOCIÁLNEJ POMOCI

2.1 KONCEPCIE

2.1.1 CIELE

Od roku 1990 je možné sledovať snahy o koncepčnú zmenu, ktorá by umožnila prechod z existujúceho systému sociálnej starostlivosti do systému sociálnej pomoci. Tieto snahy sa navonok prejavujú v materiáloch, z ktorých je možné odčítať ciele a koncepčné návrhy na zásadné, systémové usporiadanie tejto oblasti sociálneho zabezpečenia. Zároveň môžeme sledovať početné dielčie zmeny v existujúcom systéme sociálnej starostlivosti (zákon 100/1988 Zb. a súvisiace zákony), ktoré sa ho snažia prispôbiť pre nové podmienky. V tejto časti sa budeme zaoberať iba materiálmi, ktoré majú viac alebo menej koncepčný charakter.

Prvou koncepčnou zmenou bolo vytvorenie záchranej sociálnej siete. Táto zmena posilnila úlohu štátu pre obdobie prvých zásadných ekonomických zmien a zároveň vytvorila časový priestor pre prípravu zásadnej zmeny. Tá mala štát zbaviť jeho výsadného postavenia, uplatniť zásadu subsidiarity a zvýšiť aj prostredníctvom systému sociálnej pomoci zodpovednosť jednotlivca za podmienky v ktorých žije. V súlade s tým sa predpokladala aj zmena názvu systému zo sociálnej starostlivosti na sociálnu pomoc. Aj názvom sa malo vyjadriť, že už nepôjde o paternalistickú opateru zo strany štátu, ale o pomoc sociálne odkázanému jedincovi, ktorá ráta s jeho aktivitou pri prekonávaní nedobrého stavu, v ktorom sa nachádza. Proklamovalo sa, že nový prístup systémovo zabezpečí, aby pomoc bola založená na rovnocennej a subsidiárnej účasti bezprostredného sociálneho prostredia, obce, širšieho neinštitucionalizovaného prostredia a samotného štátu na pomoci sociálne odkázanému jedincovi.

Cieľov sociálnej starostlivosti, perspektívne sociálnej pomoci, sa nepriamo týkali také materiály ako programové vyhlásenia jednotlivých vlád SR, zákony o štátnom rozpočte na bežný rok, generálne dohody na bežný rok. V decembri 1995 vláda schválila Koncepciu transformácie sociálnej sféry v SR. Priamo cieľmi sociálnej pomoci sa zaoberali rôzne pracovné verzie zásad zákona o sociálnej pomoci, ktoré boli doteraz vypracované.

V roku 1991 Ministerstvo práce a sociálnych vecí Slovenskej republiky vypracovalo *Návrh koncepcie sociálnej pomoci v Slovenskej republike*, následne *Vládny návrh Zásad zákona Národnej rady Slovenskej republiky o sociálnej pomoci* a v novembri 1993 vypracovalo Oddelenie sociálnej starostlivosti Ministerstva *Pracovný návrh zásad zákona o sociálnej pomoci*. V roku 1996 vypracovalo Ministerstvo *Návrh zásad zákona o sociálnej pomoci*, ktorý vychádza z *Koncepcie transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky*, ktorú schválila vláda SR v decembri 1995.²⁷

Z porovnávaných koncepčných materiálov ani jeden nebol predložený, resp. schválený vládou a možno ich považovať iba za vonkajší prejav vývoja názorov zodpovedného ministerstva na riešenie problematiky sociálnej pomoci.

Ciele systému sociálnej pomoci stanovené v Koncepcii transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky z roku 1995

²⁷ Návrh zákona o sociálnej pomoci vypracovalo Ministerstvo PSVR SR v roku 1997. Vo Vláde SR má byť prejednaný na prelome rokov 1997-1998. Jeho text nie je v rozpore s koncepčnými materiálmi, ktoré súčasná vláda schválila pre oblasť sociálneho zabezpečenia, a o ktoré sa opiera aj tento text. Zákon doteraz nebol predložený verejnosti na diskusiu.

Koncepcia transformácie sociálnej sféry z roku 1995 v prvom rade stanovuje, že systém sociálnej pomoci dotvára systém náhradných zdrojov sociálnej svojbytnosti a bezpečnosti občana.

Cieľom systému sociálnej pomoci má byť pomoc občanovi, za jeho aktívnej účasti, prekonávať, alebo zmierňovať sociálnu alebo hmotnú núdzu, prípadne obidve situácie, v ktorých sa ocitol v dôsledku určitej sociálnej udalosti.

Ak občan vyčerpá všetky možnosti pomôcť si vlastným pričinením v hierarchii subjektov sociálnej pomoci nastupuje rodina. Počíta sa s účinnejším uplatnením alimentačnej povinnosti blízkych osôb.

Pre posúdenie naliehavosti a primeranosti sociálnej pomoci bude rozhodujúci charakter, intenzita a príčiny sociálnej udalosti. Nástroje a formy sociálnej pomoci budú volené tak, aby občana aktivizovali.

Koncepcia ďalej hovorí o tom, že je potrebné stanoviť životné minimum na takej úrovni, ktorá je predpokladom efektívnosti sociálnej politiky a spoločenského konsenzu. Životné minimum je základným konštrukčným prvkom v systéme štátnej sociálnej podpory, ako aj sociálnej pomoci.

Mení sa úloha štátu - štát sa stáva garantom pomoci, zvyrazňuje sa sociálna zodpovednosť občanov.

V súlade s potrebou garancie práva na život, pomoc bude poskytovaná aj občanom, ktorí nebudú aktívni pri prekonávaní či zmierňovaní svojej núdze. Pomoc im bude poskytovaná na úrovni základných životných podmienok.

Adresnosť sociálnej pomoci sa bude zabezpečovať prostredníctvom sociálnej práce ako samostatného nástroja sociálnej pomoci a zároveň nevyhnutnej súčasti uplatňovania každého z nástrojov sociálnej pomoci. Preto bude potrebná profesionalizácia sociálnej práce.

Na rozdiel od súčasného stavu budú sa v rámci sociálnej pomoci prioritne poskytovať sociálne služby pred peňažnými dávkami.

V Koncepcii sa predpokladá, že dávky sociálnej pomoci sa budú vyplácať tak, ako dávky štátnej sociálnej podpory, prostredníctvom orgánov štátnej správy.

Do financovania sociálnej pomoci sa zavádza princíp plurality zdrojov.

Pôsobnosť štátu pri zabezpečovaní sociálnej pomoci sa prenáša aj na iné subjekty sociálnej pomoci - na obce a neštátne subjekty. Štát si ponechá kompetencie v oblasti sociálnoprávnej ochrany detí a garancie úrovne poskytovanej pomoci.

Osobitné postavenie bude mať v rámci sociálnej pomoci kompenzácia sociálnych dôsledkov zdravotného postihnutia v rámci sociálnej núdze občana.

Súčasťou systému sociálnej pomoci bude aj sociálnoprávna ochrana detí.

Koncepcia následne vyslovuje nutnosť súbežne s prípravou právnej úpravy systému riešiť niektoré celospoločensky závažné problémové okruhy. Ide o pomoc drogovu závislým občanom, pomoc občanom vracajúcim sa z výkonu trestu odňatia slobody, pomoc mladým ľuďom po ukončení ústavnej alebo ochrannej výchovy.

Porovnanie jednotlivých koncepčných materiálov

Koncepčné materiály o sociálnej pomoci, tak ako boli vyššie menované, majú niektoré spoločné črty. Možno v nich vysledovať snahu o odklon od štátneho paternalizmu, snahu o prechod od koncepcie sociálnej starostlivosti ku koncepcii sociálnej pomoci a o povzbudenie aktívneho prístupu občana k riešeniu jeho sociálnej situácie. Všetky sa zaoberajú

demonopolizáciou sociálnej pomoci, jej decentralizáciou a pluralizáciou jej nástrojov. Jednotlivé materiály však na tieto oblasti kladú rozdielny dôraz.

Porovnanie Návrhu koncepcie z roku 1991 s Koncepciou transformácie sociálnej sféry z roku 1995 a s Návrhom zásad zákona o sociálnej pomoci z roku 1996

V oblasti demonopolizácie sociálnej pomoci sa tieto materiály viditeľne odlišujú. V Koncepcii (1995) aj v Návrhu zásad (1996) štátne orgány majú dominantné postavenie. Obidva materiály okrem toho neberú do úvahy rozdielne poslanie orgánov samosprávy, mimovládnych neziskových organizácií a organizácií súkromných. Všetky sú zahrnuté do nič nehovoriacej kategórie neštátnych organizácií. Tento prístup má dva dôsledky, ktoré znižujú účinnosť sociálnej pomoci ako systému. Znemožňuje to optimálne uplatniť zásadu subsidiarity, ktorá predpokladá, že na dosahovaní príslušného cieľa sa podieľajú partneri, ktorí sú si v danej oblasti činnosti rovnocenní. Druhým dôsledkom je, že z prirodzeného sociálneho prostredia občana ostáva systémovou súčasťou sociálnej pomoci iba jeho rodina. Ostatné časti prirodzeného sociálneho prostredia sociálne odkázaného občana plnia v systéme iba fakultatívnu funkciu a dostávajú sa na jeho okraj. Demokratizácia a humanizácia sociálnej pomoci sa tak dostáva iba do polohy participácie na operatívnom riadení, nie však účasti na prijímaní koncepčných a systémových opatrení.

V Koncepcii (r. 1995) aj v Návrhu zásad (r. 1996) sa rieši otázka decentralizácie sociálnej pomoci. Skúsenosti z rokov 1948 - 1989 jasne ukázali, že decentralizáciou štátnej správy sa nezvyšuje jej citlivosť na lokálne problémy a nezvyšuje sa ani rýchlosť reakcie decentralizovaných orgánov pri ich riešení. Ukázalo sa tiež, že decentralizácia neznamená demokratizáciu.

O demokratizácii činností sociálnej pomoci nehovorí ani Koncepcia z r.1995 ani Návrh zásad zákona z r.1996. Skúsenosti ukázali, že cesta k demokratizácii verejnej správy vedie cez posilnenie orgánov samosprávy. S ich posilnením však ráta iba materiál z roku 1991.

Pluralizáciu zdrojov a vykonávateľov sociálnej pomoci Návrh zásad zákona z r. 1996 uvádza, ale v porovnaní v Návrhom koncepcie z roku 1991 menej výrazne a zrejmy je zámer štátu získať kontrolu nad zdrojmi aj vykonávateľmi.

Pluralizáciu nástrojov sociálnej pomoci uvádzajú jasne všetky materiály, Návrh zásad zákona z roku 1996 najviac podrobne. O organizácii terénnej sociálnej práce, ktorá je najdôležitejším nástrojom sociálnej pomoci, však hovorí iba obecné. Správne predpokladá, že jej kvalita závisí od úrovne profesionality sociálnych pracovníkov. Za kontraproduktívne však možno v tejto súvislosti považovať domináciu štátu v poradenskej službe a nevyužitie potenciálu sociálnych pracovníkov samosprávy.

O humanizácii sociálnej pomoci obidva materiály z rokov 1995 a 1996 síce hovoria, ale skôr v náznakoch.

Primeranosť sociálnej pomoci riešia všetky tri materiály obdobne a dostatočne.

Transformácia sociálnych služieb na podmienky trhového hospodárstva je pre materiály z rokov 1995 a 1996 neriešenou témou, v čom sa líšia od materiálu z r. 1991.

O financovaní činností sociálnej pomoci zo strany neštátnych subjektov sa možno z materiálov z roku 1995 a 1996 dozvedieť iba veľmi málo.

Porovnanie Vládneho návrhu zásad zákona z roku 1992 a Návrhu zásad zákona z roku 1996

Návrh zásad zákona z r. 1996 je z hľadiska precíznosti formulácií rozhodne lepším materiálom.

Vládny návrh zásad zákona z r. 1992 kladie väčší dôraz na potrebu dobre organizovanej terénnej sociálnej práce.

Obidva materiály majú spoločné to, že rozvádzajú organizáciu sociálnej pomoci prostredníctvom štátnych orgánov. Materiál z roku 1992 ale aspoň slovne upozorňuje na to, že štát poskytuje občanovi službu a nie je voči nemu v nadriadenom postavení.

V materiáli z roku 1992 sa hovorí o účasti užívateľov sociálnych služieb na ich správe, kontrole a dozore. Materiál z roku 1996 o tom nehovorí nič.

Materiál z r. 1992 hovorí o širokej účasti obcí v činnostiach sociálnej pomoci, v r. 1996 sa táto oblasť spomína už iba jedinou všeobecnou vetou.

Napriek tomu, že materiál z r. 1992 je menej precízny, má viac spoločné s cieľmi transformácie sociálnej oblasti ako materiál vypracovaný v roku 1996.

Porovnanie Pracovného návrhu zásad zákona z roku 1993 a Návrhu zásad zákona o sociálnej pomoci z roku 1996

Pracovný návrh zásad zákona z r. 1993 je materiál precízny a prehľadný.

Zdôrazňuje potrebu dobre organizovanej terénnej práce, aktívnu účasť občana, humanizáciu a profesionalizáciu činností sociálnej pomoci a potrebu individualizácie. Materiál z roku 1996 o tom síce hovorí tiež, ale menej jasne a dôrazne.

Materiál z r. 1993 hovorí o kvalite života ťažko zdravotne postihnutých občanov, materiál z r. 1996 o sociálnych dôsledkoch ťažkého zdravotného postihnutia. Už zo samotnej formulácie je vidieť orientáciu na človeka (r. 1993) a orientáciu na proces (r. 1996).

Materiál z r. 1993 špecifikuje úlohu používateľov, klientov sociálnej pomoci pri kontrole činností sociálnej pomoci, materiál z r. 1996 o tom nehovorí. Podobne nehovorí ani o úlohe obcí.

Celkove možno konštatovať, že Návrh zásad zákona o sociálnej pomoci z roku 1996 je koncepcne odlišný od návrhov spracovaných v rokoch 1991, 1992 a 1993. Všetky tieto tri materiály majú k sebe koncepcne bližšie a reprezentujú orientáciu na sociálnu transformáciu, ktorá vychádza z potreby demokratizovať systém sociálnej pomoci, demonopolizovať ho, aktivizovať jeho používateľov, pluralizovať jeho subjekty a finančné zdroje, uplatňovať trhové ekonomické vzťahy všade tam, kde to cieľ činnosti dovoľuje a obnoviť funkciu obcí v miere, ktorá je v súčasnosti možná.

Návrh zásad zákona o sociálnej pomoci z roku 1996 reprezentuje koncepciu dominujúcej úlohy štátnych orgánov, nepripustenia trhových vzťahov do systému sociálnej pomoci, administratívnej kontroly činností, obmedzenia účasti neštátnych subjektov v činnostiach sociálnej pomoci a likvidácie rovnocenného postavenia orgánov samosprávy v týchto činnostiach. Zákon o sociálnej pomoci pripravený podľa týchto zásad nevytvorí podmienky k tomu, aby opatrenia, ktoré budú v rámci systému sociálnej pomoci prijímané, boli výsledkom diskurzu štátnej správy, samosprávy a nezávislých organizácií.

2.1.2. INFRAŠTRUKTÚRA ROZHODOVANIA

Zákon o sociálnej pomoci súvisí s tým, ako je riešená problematika nadácií, občianskych združení, neziskových a neštátnych organizácií, súvisí tiež s problematikou

územného usporiadania, so vzťahom štátnej správy a samosprávy, s kompetenciami orgánov samosprávy a obecným zriadením vôbec, súvisí tiež s daňovým systémom a s pravidlami financovania vôbec. Všetky diskusie a prijímané riešenia v týchto oblastiach preto určujú podmienky, v ktorých sa bude systém realizovať.

Okrem štátnych orgánov, ktoré prípravu zákona o sociálnej pomoci majú v kompetencii, sa na tvorbe systému sociálnej pomoci priamo či nepriamo podieľa niekoľko zainteresovaných skupín. Návrh zákona však doteraz ešte nebol uvoľnený pre verejnú diskusiu, a preto ich podieľanie sa nemá aktuálne charakter bezprostrednej účasti.

Potencionálny vplyv na prípravu zákona môžu mať združenia obcí a miest a združenia mimovládnych neziskových organizácií. Grémium tretieho sektora už viac ako rok zápasí s vládou o zachovanie samostatného priestoru pre organizácie tzv. tretieho sektora, v tom aj pre organizácie, ktoré pôsobia v oblasti sociálnej starostlivosti. Združenie miest a obcí Slovenska a Únia miest a obcí Slovenska už dlhodobo vedú dialóg s vládou o utváranie a zdokonaľovanie podmienok, ktoré by obciam a mestám zaistili účasť v systéme sociálnej pomoci - a nielen v ňom - na princípe subsidiarity.

Návrhy a pripomienky týchto organizácií boli vo vyššie menovaných oblastiach, ktoré so sociálnou pomocou súvisia, doteraz zväčša neúčinné. Možno usudzovať, že kompetentné orgány budú na ich pripomienky práve tak málo dbať aj pri utváraní základov systému sociálnej pomoci.

Vyššiu účinnosť možno očakávať od prípadných návrhov a pripomienok odborových organizácií, ktoré ich môžu uplatniť v rámci tripartity. Tripartita je však v systéme sociálnej pomoci nesystémovým prvkom.

2.1.3. ETAPIZÁCIA

Vývoj v oblasti sociálnej pomoci treba chápať v kontinuite s vývojom v celom sociálnom zabezpečení. Transformácia tohoto systému sa začala v roku 1990, a to súčasne na úrovni federácie ako aj oboch republík.

Konštituovanie systému sociálnej pomoci prebiehalo na Slovensku doteraz v troch etapách.

Prvá etapa - do polovice roku 1992. Išlo o etapu, kedy bola vytvorená záchranná sociálna sieť a kedy pripravovaný systém vychádzal z koncepcie transformácie a vyznačoval sa vyváženými kompetenciami štátu a iných subjektov sociálnej pomoci.

Druhú etapu - do konca roku 1994 - charakterizuje koncepčná neujasnenosť a prijímanie operatívnych opatrení v súlade s logikou systému záchranej sociálnej siete. Ide o etapu s chýbajúcou koncepciou, ale nie diskontinuitnú.

Tretia etapa - od konca roka 1994 do súčasnosti, sa vyznačuje snahou o dosiahnutie dominácie štátu vo všetkých funkciách systému. Systém sociálnej pomoci sa pripravuje už v súlade s novou koncepciou transformácie sociálneho systému. Ide o etapu, ktorá je v rovine zámerov diskontinuitná s predchádzajúcimi etapami. V rovine realizácie ide o sériu pragmatických krokov, ktorých cieľom je využiť všetky možnosti k tomu, aby sa znížil objem prostriedkov v systéme záchranej sociálnej siete.

V Programovom vyhlásení vlády SR, ktorá vzišla z volieb 1994 sa hovorí, že v priebehu roku 1995 vláda pripraví transformáciu súčasného systému sociálneho zabezpečenia do systémov sociálneho poistenia, štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci. Ďalej sa v ňom hovorí: "Po príprave legislatívnych základov v 2. polovici roku 1995 uskutočníme

finančné, organizačné a inštitucionálne opatrenia na rozhodujúcu účinnosť nových pilierov sociálnej architektúry od roku 1996. Urýchlene pripravíme základy doplnkových a nadštandardných poisťovacích systémov, koncepčné riešenie podmienok pre razantný vstup neštátnych subjektov v sociálnej sfére, nový model životného minima, valorizácie a indexácie sociálnych dávok, koncepcie štátnej politiky ochrany a integrácie zdravotne postihnutých a starých občanov, komplexnej bytovej politiky (sociálneho bývania, bývania mladých rodín a pod.)” (Programové ..., 1995)

Nakoniec však vláda zvolila iný postup. Ešte v tom istom roku, v decembri 1995, vládou prijatá Koncepcia transformácie sociálnej sféry SR obmedzuje platnosť Programového vyhlásenia vlády a stratégia rýchlej a úplnej zmeny sa mení na postupnú realizáciu čiastkových zmien, ktoré majú byť ukončené prijatím nových zákonov až v rokoch 1997 a 1998. Zákon o sociálnej pomoci má byť podľa harmonogramu prijatý k 1.1.1997. Medzitým sa aj tento termín stal neaktuálny a presunul sa na prelom rokov 1997 - 1998. V celom tomto období sa prijímajú operatívne opatrenia vynútené okolnosťami.

Dôvody tohoto postupu možno hypoteticky hľadať v nedostatku financií, možno aj v kapacite zodpovedného ministerstva, pravdepodobne však v snahe zabezpečiť sociálnu a politickú priechodnosť sociálnej reformy.

- Snaha sociálne spriechodniť sociálnu reformu. Razantnou zmenou systému sociálnej starostlivosti sa zároveň razantne zníži rozsah prostriedkov v systéme, čo je sociálne nepriechodné. Znižovať rozsah prostriedkov, s ktorými systém narába, je preto vhodné postupne a najlepšie na báze provizórneho systému. Obrazne povedané, nezaťažovať nový systém neštandardnými a nepopulárnymi postupmi.

- Snaha politicky spriechodniť sociálnu reformu. Zákon o sociálnej pomoci ako v zrkadle odráža postavenie a vzájomné vzťahy sociálnych aktérov a tým aj spôsob, akým sa v štáte uplatňuje zásada subsidiarity, najdôležitejší princíp inštitucionálnej a organizačnej výstavby systému sociálnej pomoci. Ak má ale zákon o sociálnej pomoci vychádzať z dominujúcej úlohy štátnych orgánov a inštitúcií v systéme a z obmedzenia zásady subsidiarity, a práve o tom svedčia už spomínané koncepčné materiály z rokov 1995 a 1996, centrálné postavenie štátnych orgánov a inštitúcií musí byť zabezpečené ešte pred prejednávaním tohoto zákona. Prejednanie zákona o sociálnej pomoci bolo zrejme aj preto presunuté na rok 1997 a najprv boli prejednané zákony o územnom a správnom usporiadaní, o organizácii miestnej štátnej správy a o nadáciách. Návrh zákona o sociálnej pomoci, ktorý má byť verejnosti predložený na diskusiu na prelome rokov 1997 - 1998, vychádza už teda z faktov dokonaných - z centralizácie štátnej moci, zo zásahu do nezávislosti mimovládnych neziskových organizácií a z obmedzených reálnych možností samospráv.

Etapa od roku 1995 do súčasnosti je preto zásadne odlišná od predchádzajúcich dvoch etáp. Ide o etapu diskontinuitnú, a to napriek tomu, že navonok sa zachováva kontinuita so systémom sociálnej siete a formálne aj s ideou troch pilierov sociálneho zabezpečenia.

2.2 REÁLNE POLITIKY

2.2.1. LEGISLATÍVA SOCIÁLNEJ STAROSTLIVOSTI

Poskytovanie sociálnej starostlivosti upravujú od roku 1988 ustanovenia zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov, a to za podmienok,

ktoré ustanovujú vykonávacie právne predpisy, najmä vyhláška č. 151/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení a zákon o spôsobilosti orgánov SR v sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov.

Po roku 1989 boli tieto a ostatné súvisiace zákony z oblasti sociálneho zabezpečenia novelizáciami upravené tak, aby vznikla síce provizórna, ale funkčná sociálna záchranná sieť. Scenár sociálnej transformácie predpokladal prijať nové sociálne zákony, vrátane zákona o sociálnej pomoci, s určitým časovým odstupom nutným pre riadnu prípravu nového systému ako celku. Scenár ďalej predpokladal prijať všetky sociálne zákony naraz, vrátane ich organizačného a ekonomického zabezpečenia.

V období 1990 - 1991 boli preto prijaté mnohé novelizácie, ktorých úlohou bolo nájsť v prechodnom období najschodnejšiu cestu k riešeniu problémov, ktoré boli v predchádzajúcom období utlmené a ktoré sa náhle prejavili v zmenených ekonomických, spoločenských a politických podmienkach.

Po rozpade spoločného štátu iná koncepcia dlho nebola prijatá. Celý čas pokračovalo obdobie prijímania operatívnych opatrení, ktoré vylepšovali, alebo iba proste dopĺňali existujúcu sociálnu sieť.

Až začiatkom roka 1995 sa vláda vo svojom Programovom vyhlásení prihlásila k postupu, ktorý sa prijal v období spoločného štátu, t.j. prijať všetky zákony naraz. Koncom roka 1995, kedy schválila novú koncepciu sociálnej transformácie, presunula jej legislatívne naplnenie, vrátane zákona o sociálnej pomoci, do obdobia prelomu rokov 1997 - 1998. Znamená to ústup od avizovaných razantných opatrení a pokračovanie v prijímaní dielčích zmien v súlade s aktuálnymi potrebami.

Legislatívu sociálnej pomoci, lepšie povedané ešte stále sociálnej starostlivosti, tvoria preto v súčasnosti zákony z roku 1988 početne a rozsiahle novelizované a ostatné zákony, vyhlášky a uznesenia vlády k sociálnym službám a k problematike zdravotne postihnutých občanov (Zákon SNR č. 543/1990 Zb. o štátnej správe sociálneho zabezpečenia, poskytovanie sociálnych služieb právnickými a fyzickými osobami sa riadi zákonom SNR č. 135/1992 Zb., Vyhláška MPSVR SR č. 381/1992 Zb., upravuje podmienky poskytovania príspevku na úhradu nákladov na sociálne služby poskytované právnickými a fyzickými osobami, Uznesenie vlády č. 301/1990 prijaté k Správe o stave starostlivosti o mentálne postihnutých v ústavoch sociálnej starostlivosti).

Prostredie v ktorom sa celý systém v súčasnosti pohybuje, to znamená finančné podmienky, organizácia verejnej správy a podmienky práce mimovládnych neziskových organizácií, bolo ale v období od roku 1995 definované úplne novým spôsobom. Legislatívne nedotvorená je už iba oblasť neziskových všeobecne prospešných organizácií. Zákon, ktorý bude riešiť túto problematiku sa má podľa predpokladov Ministerstva PSVR SR prijať spolu s návrhom zákona o sociálnej pomoci.

2.2.2. INŠTITUCIONÁLNA ŠTRUKTÚRA SOCIÁLNEJ POMOCI

Inštitucionálnu štruktúru sociálnej pomoci tvoria príslušné orgány štátnej správy a samosprávy a inštitúcie zriadené týmito orgánmi. Za predpokladu značnej tolerancie k definícii pojmu *inštitúcia*, možno povedať, že túto štruktúru tvoria aj mimovládne neziskové organizácie a ich zariadenia, zbory dobrovoľných pracovníkov, nadácie a fondy, ako aj súkromné organizácie. Najdôležitejším znakom tejto štruktúry je pluralita aktérov systému a ich vzťahy na základe subsidiarity a rovnosti.

Štátna správa a samospráva

Súčasný vzťah štátnej správy a samosprávy a jeho vývoj všeobecne charakterizuje V. Nižňanský takto: “ Štátna moc čoraz väčšmi zasahovala do samosprávy cestou prijímania nových zákonov, nebola inštalovaná regionálna samospráva, a štátna správa neodovzdala samosprávam ani tie kompetencie, ktoré patria z hľadiska efektívnosti na miestnu samosprávu úroveň.” Autor ďalej uvádza, že Ministerstvo vnútra pri vyhodnotení možnosti ratifikácie Európskej charty miestnej samosprávy konštatovalo, že nie je možné súhlasiť s odsekom, ktorý hovorí o partnerskom vzťahu štátnej správy a samosprávy. Hovorí, že “Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny dokonca zastáva názor, že vznik samosprávy vyšších územných celkov nevytvára predpoklady na sprehľadnenie verejnej správy a nepredpokladá prenos ani presun nijakej pôsobnosti na samosprávu vyšších územných celkov, rovnako ministerstvo financií.” (Nižňanský, 1997: 66-67)

Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR uskutočnil vo februári 1996 prieskum názorov obyvateľov SR v súvislosti s novým územným a správnym usporiadaním republiky. Z prieskumu o.i. vyplýva, že obyvatelia Slovenska sú vo všeobecnosti spokojnejší s vybavovaním záležitostí na obecných úradoch ako na úradoch okresných (Názory, 1996: 29-30). Inými slovami môžeme usudzovať, že čím je kompetentný úrad bližšie k občanovi, tým vyššia bude spokojnosť občana s prácou tohoto úradu. Pre problematiku sociálnej pomoci je to signál, že ju treba čo najviac priblížiť občanovi, a to nielen v zmysle decentralizácie, ale hlavne demokratizácie, ktorá úrad približuje k občanovi ako teritoriálne, tak aj z hľadiska prijímania rozhodnutí.

Na základe názorov starostov a primátorov vybraných spišských a považských obcí a miest možno predpokladať, že starostovia a primátori by privítali viac právomocí v sociálnej oblasti. Privítali by, ale v súčasnej situácii sú proti. Obávajú sa, že vláda by si nespĺnila záväzok, ktorý jej vyplýva zo zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého s prenesenými úlohami sa majú samospráve presunúť aj finančné a materiálne prostriedky (Vašečka, 1995: 11-12). Doterajší vývoj tvorby miestnych rozpočtov svedčí o oprávnenosti ich obáv. Ukázalo sa však tiež, že starostovia a primátori vo všeobecnosti neprípisujú význam koordinovaniu a iniciovaniu činnosti rôznych neštátnych subjektov sociálnej pomoci na pôde obce.

Mimovládne neziskové organizácie

Ako uvádzajú Bútor a Demeš (1997: 281) k 1. 1. 1996 bolo na Slovensku celkove evidovaných 454 rôznych mimovládnych neziskových organizácií, o ktorých možno usudzovať, že ich činnosť sa týka sociálnej pomoci. Z nich bolo 116 nadácií rodiny, sociálnych ústavov, katolíckych charít, humanitných fondov, 47 kont v prospech detí a mládeže, 187 MNO v oblasti sociálnych služieb, 104 organizácií zdravotníckych služieb (činnosť týchto organizácií úzko súvisí so sociálnou pomocou, a to napriek tomu, že táto činnosť sa od začiatku 50-tych rokov zaraďuje do rezortu zdravotníctva).

V tejto súvislosti je potrebné povedať, že v roku 1934 bolo na Slovensku evidovaných 1 009 spolkov a 568 ústavov a zariadení starostlivosti o chudobných a mládež vyžadujúcu zvláštnu ochranu (Tvrdoň, 1936). Nech sa na to pozrieme z hľadiska presnosti evidencie akokoľvek, pred 60 rokmi bolo týchto organizácií rozhodne viac ako dnes. A to si vtedy sťažovali, že je ich málo! V súčasnosti sú na Slovensku dve strešné MNO organizácie (Slovenská katolícka charita a Slovenská humanitná rada). Za 1. ČSR boli v oblasti sociálnej starostlivosti tiež iba dve.

Sociálne služby

Sociálne služby poskytujú štátne aj tzv. neštátne subjekty.

Ako uvádza J. Galáš (1995: 31-32) koncom roka 1994 bolo na Slovensku registrovaných 106 neštátnych subjektov poskytujúcich sociálne služby pre 4 811 občanov. Z toho 1 182 občanom formou celodennej ústavnej starostlivosti a 3 629 občanom formou opatrovateľskej služby. Územne boli v tom čase neštátne subjekty rozmiestnené v 28 okresoch Slovenska. V 10 okresoch s marginálnym postavením (Lučenec, Čadca, Dolný Kubín, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Nové Zámky, Dunajská Streda, Humenné, Svidník) neštátne subjekty neboli registrované. Okrem toho v Bratislave je 8 ústavov sociálnej starostlivosti s kapacitou 1 285 miest v správe Magistrátu hl. m. Bratislavy a dvoch mestských častí Bratislavy.

V tejto situácii je významným signálom zámerov štátu v sociálnej pomoci to, že doteraz sa zo siete 250 štátnych ústavov sociálnej starostlivosti neodštátnil ani jeden a štát zriaďuje ďalšie zariadenia (Woleková, 1995). Svedčia o tom tiež tieto údaje:

Tabuľka 1. Ústavy sociálnej starostlivosti v SR k 31. 12.

Ukazovateľ	1990	1991	1992	1993	1994	1995
POČET ÚSTAVOV SPOLU	220	224	242	265	268	268
v tom podľa prevádzkovateľa štátne	202	210	229	242	243	243
cirkevné	18	14	13	17	18	17
súkromné	-	-	-	1	1	1
obecné	-	-	-	5	6	7

Zdroj: Štatistické ročenky SR za roky 1994 a 1996

Sociálna práca

Sociálna práca by mala byť najdôležitejšou a najviac využívanou formou sociálnej pomoci. Personálne vybavenie oddelení sociálnych vecí však nesvedčí o prioritě sociálnej práce - dávkoví špecialisti tvoria viac ako 45% počtu ich pracovníkov, ale sociálni kurátori tvoria iba necelú desatinu stavu týchto oddelení (!), ako uvádza J. Galáš (1996: 7). Aj keď sociálna práca je prirodzenou súčasťou práce dávkových špecialistov, čas, ktorý jej môžu venovať je zväčša veľmi krátky.

Súčasný stav v tejto oblasti svedčí o nedostatkoch systémového charakteru - aktívna sociálna práca je nedostatočne rozvinutá v tom zmysle, že nie je nadradená poskytovaniu dávok a štát ju stále nepreniesol v potrebnom rozsahu na iné subjekty.

2.2.3. UVOĽŇOVANÉ ZDROJE

Dávky sociálnej starostlivosti sa vo svojej väčšine financujú zo štátneho rozpočtu a zaujímajú významné miesto v jeho štruktúre. Vyznačujú sa vysokou dynamikou rastu, na ktorom sa najviac podieľajú výdavky na sociálne podpory pre dlhodobo nezamestnaných (v tabuľke č. 2 nárast v roku 1992 v položke starostlivosť o rodinu a deti).

H. Woleková v tejto súvislosti hovorí (Woleková, 1996: 151-152), že úsilie vlády sa v súvislosti s tým zameralo na znižovanie výdavkov na sociálne podpory pre dlhodobo nezamestnaných, čiže výdavkov zo štátneho rozpočtu. Od 1. januára 1995 bol preto predĺžený nárok na hmotné zabezpečenie nezamestnaných zo 6 na 8 a 9 mesiacov a od septembra 1995 sa nárok predĺžil na 12 mesiacov u 50-ročných a starších uchádzačov o zamestnanie. Dlhodobo nezamestnaní sú od roku 1994 vo väčšej miere ako predtým zaraďovaní na verejnoprospešné práce, a to v súvislosti s tým, že ich dĺžka sa v roku 1994 predĺžila na 9 mesiacov a v roku 1995 na 12 mesiacov. Všetky tieto opatrenia zaťažili Fond zamestnanosti a odľahčili štátny rozpočet.

Tabuľka 2. Neinvestičné výdavky na sociálnu starostlivosť na Slovensku v rokoch 1990 - 1995 (v mil. Sk)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Index 1995/ 1989
Starostlivosť o rodinu a deti	268	302	307	1 144	1 624	2 798	3 000	1119,4
Ústavná sociálna starostlivosť	714	824	1 260	1 406	1 355	1 335	1 719	240,8
Opatrovateľská služba	86	97	141	159	166	182	245	284,9
Star. o občanov starých a ťažko poškodených na zdraví	350	410	253	353	516	713	847	242,0
Starostlivosť o spoločensky neprispôsobených občanov	6	11	23	34	10	9	9	150,0
Star. o občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc	-	-	-	689	1 030	1 673	1 736	252,0 (1995/ 1992)
Azylové centrá	-	-	-	-	-	-	9	-
Prevody z fondov a iných mimorozpočtových prostriedkov	-	-	-	-	-	-	29	-

S P O L U	1 481	1 697	1 984	3 785	4 701	6 710	7 594	512,8
------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Zdroj: Štatistické ročenky SR za roky 1994 a 1996

Zdroje miest a obcí

V. Nižňanský uvádza (1997: 61-62), že ekonomická analýza podmienok fungovania samosprávy v rokoch 1991 - 1996 ukazuje, že obce dostávajú zo štátneho rozpočtu stále menej peňazí, a to v podmienkach, kedy podiel príjmov miestnych rozpočtov z daní, poplatkov a dotácií na celkových príjmoch miestnych rozpočtov je v medzinárodnom porovnaní veľmi nízky. Od roku 1994 už viac ako polovicu svojho rozpočtu obce tvoria z vlastných a ostatných príjmov, na ktorých sa neúnosnou mierou podieľajú nereprodukovateľné príjmy z predaja obecného majetku. Ako Nižňanský ďalej uvádza, vláda tak vytvára situáciu, kedy samosprávy nemôžu rešpektovať všeobecne platné princípy financovania verejných statkov a samosprávy používajú úvery a obligácie aj na financovanie bežných výdavkov. Pritom často priplácajú zo svojich rozpočtov na fungovanie školstva, zdravotníctva, sociálnej sféry, kultúry, dopravy, a to za cenu narastania zadĺženosti voči súkromnému sektoru.

Zdroje mimovládnych neziskových organizácií

Finančná situácia ďalšieho aktéra sociálnej pomoci - mimovládnych neziskových organizácií takisto nie je najlepšia. Tieto organizácie získavajú prostriedky z verejných rozpočtov, to znamená zo štátnych zdrojov, zo zdrojov miest a obcí, z prostriedkov súkromných osôb, zo zahraničných zdrojov a z vlastnej činnosti.

Zo štátnych zdrojov dostávajú dotácie predovšetkým tie organizácie, ktoré zabezpečujú služby pre zdravotne postihnutých, príspevky dostávajú polooficiálne organizácie na výkon služieb, ktoré im zadal štát, napr. Slovenský červený kríž, účelové príspevky dostávajú na miestnej úrovni aj iné organizácie, ktoré poskytujú sociálne služby, podpory sa poskytujú prostredníctvom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstva zdravotníctva SR. Tieto finančné prostriedky sa poskytujú na základe zmlúv. Organizácia, ktorá sa uchádza o prostriedky zo štátnych zdrojov musí preukázať svoju odbornú spôsobilosť. Ako uvádza H. Woleková (1995) príspevok na činnosť dostala v roku 1994 iba polovica zo 120 žiadateľov a príspevok predstavoval iba štvrtinu požadovanej sumy. Je zrejmé, že v situácii nedostatku zdrojov nemôže byť každá žiadosť uspokojená. Hlavný problém na ktorý v tejto súvislosti upozorňujú MNO je však neprehľadnosť rozhodovania pri pridelovaní prostriedkov.

Z prostriedkov samosprávy miest a obcí dostávajú podporu tie organizácie, ktoré v území poskytujú sociálne služby. Prostriedky samospráv sú však v tomto ohľade značne obmedzené. Menšie obce sa preto snažia združiť svoje prostriedky, čo sa niektorým pre veľký nedostatok prostriedkov nedarí. Problémom v rovine samospráva - MNO je aj to, že v menších obciach je činnosť MNO často neznáma (Vašečka, 1997).

Zahraničné zdroje sú pre prácu MNO natoľko významné, že bez týchto zdrojov by mnohé projekty a mnohé organizácie vôbec nemohli existovať (Bútora, Demeš, 1997: 293). Napriek tomu niektorí predstavitelia strán vládnucej koalície sa vyjadrujú o zahraničnej pomoci s dešpektom a vyslovujú podozrenie, že jej pravým cieľom je politický rozvrat Slovenska (Hofbauer, 1995).

Objem prostriedkov, ktoré MNO získavajú zo súkromných zdrojov rastie. Vznikli a prosperujú prvé humanitné a charitatívne nadácie založené známymi osobnosťami na

Slovensku - manželkou prezidenta SR Emíliou Kováčovou, operným spevákom P. Dvorským, kráľovnou krásy Ivanou Christovovou. Vznikajú tiež prvé komunitné nadácie, ktoré získavajú prostriedky predovšetkým zo súkromných zdrojov, vrátane zdrojov z podnikateľskej činnosti. Po polstoročí zaznávania sa normálnou súčasťou života stávajú benefičné koncerty, dobročinné zbierky, filantropia. Aj keď rozsah disponibilných súkromných zdrojov ani zďaleka nedosahuje rozmery na ktoré sú zvyknutí obyvatelia Poľska, Maďarska, Rakúska či ČR, ide o prvok, ktorý tvorí jeden zo základov systému sociálnej pomoci a možno tu vysledovať rastúci trend.

Príjmy z vlastnej činnosti tvoria zatiaľ vo všeobecnosti menšiu časť príjmov MNO. Niektoré organizácie, ktoré pôsobia v sociálnych službách majú väčšiu možnosť ako iné MNO získať za svoje služby úhradu. Všeobecne však možno konštatovať, že chýba zákon o verejnoprospešných neziskových organizáciách, ktorý by pre túto oblasť činnosti stanovil pravidlá.

Mimovládne organizácie, ktoré sa zaoberajú činnosťami sociálnej pomoci využívajú tiež možnosť získať prostriedky od grantových nadácií, akými sú Slovenská humanitná rada, Open Society Fund, Centrum pre analýzu sociálnej politiky S.P.A.C.E.

A. Poracký uvádza (Poracký, 1995: 30), že na podporu neštátnych subjektov poskytujúcich sociálne služby bola na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR vyčlenená v r. 1992 suma 2,6 mil. korún, v roku 1993 to bolo 23 miliónov a v roku 1994 suma 18 mil. Sk pri súčasnom náraste počtu neštátnych subjektov indexom 1,12. Hovorí ďalej, že výška príspevku neštátnym subjektom je natoľko minimálna, že nedosahuje ani 38% povinného poistného do zdravotných poisťovní, sociálnej poisťovne a do fondu zamestnanosti, ktoré tieto organizácie platia. Túto informáciu potvrdzuje aj J. Galáš (1995: 31-32). Dá sa tomu rozumieť aj tak, že neštátne subjekty odvádzajú štátu viac, ako od neho dostávajú v podobe príspevkov na svoju činnosť; za svoju činnosť sú teda fakticky postihované.

Sociálne služby

Zdrojom príjmov v sociálnych službách sú úhrady občana za poskytovanú službu, ktoré tvoria najviac 40% z celkových nákladov, ďalej fakultatívny príspevok štátu na úhradu nákladov v zmysle vyhlášky č. 381/1992 Zb., sponzorské dary a príspevky, ako aj zahraniční darcovia, nadácie a cirkevné organizácie.

Ako uvádza v tejto súvislosti A. Poracký v oblasti sociálnych služieb vládnu tvrdé ekonomické vzťahy, čo je o.i. dôsledkom aj toho, že príspevky od zahraničných sponzorov už nie sú tak štedré ako boli začiatkom 90-tych rokov. Preto, ako uvádza, niektorí poskytovatelia, hlavne inštitucionálnych sociálnych služieb, “zvolili stratégiu vytvárania nadácií na získavanie prostriedkov na financovanie nákladov spojených s poskytovaním sociálnych služieb a stretávame sa s prípadmi, keď občan pri začatí svojho pobytu je povinný zaplatiť jednorázový, tzv. vstupný poplatok vo výške 50 tis. Sk i viac.” (Poracký, 1996)

Všeobecne možno povedať, že “I keď podstata stagnácie spočíva v nedostatku finančných prostriedkov, v mnohom k tomuto stavu prispela neschopnosť zodpovedných štátnych orgánov podchytiť iniciatívu fyzických osôb, občianskych združení, charitatívnych organizácií, cirkví a pod. pri rozvoji sociálnych služieb.” (Poracký, 1995: 30)

2.2.4. VZŤAH POSKYTOVATEĽOV A KLIENTOV

Vzťah poskytovateľov a klientov sa v prípade sociálnej pomoci vyznačuje pluralitou poskytovateľov. V prvom období transformácie sa táto pluralita iba tvorí a je to štát, ktorý presúva svoje kompetencie na iných aktérov. Preto je to štát, ktorý je zodpovedný za to, aký obraz si verejnosť utvára o vzťahu poskytovateľ - klient sociálnej pomoci a je zodpovedný aj za získanie podpory verejnosti. S týmto problémom sa vláda vysporiadala síce tou najjednoduchšou cestou, ale vzhľadom na rozvoj demokracie tou najmenej perspektívnou - vláda sa rozhodla zabezpečovať sociálny zmier cestou tripartity a z verejnosti tak urobiť pozorovateľa.

Sociálne dávky

Pre vzťah poskytovateľov a klientov v oblasti sociálnych dávok je v tej najobecnejšej rovine typický tlak odborov na ich zvýšenie. Bez tlaku odborov, ktoré sa cítia byť zástupcami klientov systému sociálneho zabezpečenia, by životné minimum a súvisiace sociálne dávky boli v roku 1995 valorizované v neskoršom termíne.

Sociálne služby

Ako uvádza A. Poracký (1995: 31) neštátne subjekty prevádzkujú "...malokapacitné zariadenia, vytvorené na princípoch humanity vyspelých západných krajín a zohľadňujúce potreby postihnutých ľudí s holistickým náhľadom na ich osobnosť."

Neštátne subjekty zabezpečujú svoje služby pri nižších nákladoch, čo je dané, ako uvádza J. Galáš (1995: 32), nižšími priemernými mzdovými nákladmi na jedného pracovníka, menším počtom zamestnancov a možnosťou získavať prostriedky na prevádzku z rôznych podporných zdrojov.

Inými slovami, neštátne subjekty poskytujú sociálne služby na vyššej úrovni a s nižšími nákladmi ako je to schopný urobiť štát. Aj keď toto konštatovanie nie je možné vzťahovať na každé konkrétne zariadenie a subjekt, vyjadruje obecnú tendenciu.

Ako sa uvádza v bode 2.2.3 *Uvolňované zdroje* vzťah medzi klientom a poskytovateľom sociálnej služby je v súčasnosti ovplyvnený nedostatkom finančných prostriedkov, ktoré poskytovateľ musí získavať vo zvýšenej miere od klientov.

Sociálna práca

Podľa J. Galáša (1996: 5-6) majú sociálni kurátori v starostlivosti v priemere 120 klientov a v niektorých regiónoch až 200 ba aj viac klientov, čo je vážnou prekážkou intenzívnej sociálnej práce s nimi. Podľa odporúčaní by počet klientov na jedného sociálneho pracovníka nemal presahovať hranicu 70 jednotlivcov. Za ďalšie akútne problémy, ktoré je podľa spomínaného autora potrebné systémovo riešiť, možno považovať kumuláciu funkcií u týchto pracovníkov, nedostatočné materiálne-technické a priestorové vybavenie, zaznávanie významu aktívnej sociálnej práce vedúcimi pracovníkmi a skutočnosť, že kontakt sa vo väčšine prípadov uskutočňuje v prostredí úradu formou administratívnych a evidenčných úkonov. Podľa autora sa možno stretnúť aj s tým, že niektorí vedúci pracovníci v orgánoch miestnej štátnej správy a zariadení sociálnych služieb rušia pracovné pomery s absolventami, resp. frekventantmi vysokoškolského či stredoškolského štúdia sociálnej práce a nahrádzajú ich nedostatočne kvalifikovanými ľuďmi bez príslušnej praxe.

2.3 EFEKTY

2.3.1 SÚLAD EFEKTOV A CIEĽOV

Súlady efektov a cieľov možno nazerať v dvoch rovinách:

- V rovine transformačných zmien v sociálnej oblasti. Ide o to, či sa v sociálnej sfére zavádzajú také systémy a režimy práce, ktoré korešpondujú s transformáciou ekonomiky na trhový princíp a s transformáciou politickej sféry v súlade s princípmi demokracie.

- V rovine pokrytia sociálnych potrieb. Ide o to, či sa darí naplňať hlavný cieľ sociálnej pomoci, ktorým je prinavrátenie sociálne odkázaných do stavu sociálnej suverenity. Takéto skutočnosti sa v súčasnosti síce nesledujú, ale možno použiť aj iný prístup a pýtať sa, či rastie počet poberateľov dávok sociálnej starostlivosti a či nástroje a aktéri sociálnej pomoci fungujú a pôsobia v súlade so svojim poslaním.

Z hľadiska praktickej realizácie preto dôležitú úlohu zohráva správne stanovenie životného minima, vzájomné prepojenie všetkých sociálnych minimálnych štandardov a udržanie ich na optimálnej hladine.

Životné minimum

Zákon o životnom minime (č.463/1991 Zb.) bol schválený v roku 1991. Novelizovaný bol v novembri 1993 (č. 277/1993 Z.z.), v júli 1995 (č. 133/1995 Z.z.). Od 1. 11. 1997 budú vo vzťahu k životnému minimu platiť nové zásady.

Za nedostatok samotného zákona o ŽM z roku 1991 sa považovalo (Valná, Filipová, 1996) neefektívne vynakladanie zdrojov ako dôsledok toho, že zákon garantoval občanom určitú minimálnu úroveň sociálneho príjmu bez toho, aby ju podmienil plnením nejakých podmienok zo strany sociálne odkázaného. Za nedostatok sa považovalo tiež stanovenie jedinej úrovne ŽM, ako aj to, že v jeho konštrukcii neboli dostatočne zabudované úspory v spotrebe domácností ako výsledok spoločného hospodárenia.

Za nedostatok uplatňovania zákona v praxi bolo možné považovať nerešpektovanie valorizačného mechanizmu. Vláda nereagovala na potrebu vyplývajúcu zo zákona, ale až na nutnosť vyplývajúcu z tlaku sociálnych partnerov. Podľa zákona o ŽM mala vláda valorizovať ŽM vždy vtedy, ak index životných nákladov zamestnaneckých domácností v nízkopríjmovom pásme vzrastie od poslednej úpravy aspoň o 10%. V súlade s tým ŽM malo byť valorizované už v októbri 1994, keď index životných nákladov vzrástol oproti novembru 1993 o 11,4%. Valorizované bolo však až k 1. septembru 1995, a aj to na tlak odborov.

Výška životného minima sa utvárala takto: v rokoch 1993 a 1994 na úrovni 1 980 korún a v rokoch 1995, 1996 a väčšina roku 1997 na úrovni 2 180 korún.

V nových zásadách, ktoré majú platiť od 1. novembra 1997 sa uvažuje o stanovení nielen minima životného, ale aj sociálneho a existenčného. Sociálne minimum by malo zabezpečovať uspokojovanie základných potrieb na sociálne prijateľnej hranici príjmu a malo by byť podmienené snahou občana o zvýšenie si príjmu vlastným pričinením. Na druhej strane existenčné minimum by malo zabezpečovať iba minimálne uspokojovanie základných existenčných potrieb a malo by sa týkať tých občanov, ktorí neprejavujú žiadnu snahu o zlepšenie svojej situácie. Nové zásady by mali zohľadňovať tiež úspory v spotrebe, ktoré sú výsledkom spoločného hospodárenia a sú vyjadrené stupnicou ekvivalentných jednotiek.

V rámci politiky sociálnej pomoci je možné vysledovať snahu o vytvorenie mechanizmu, ktorý by napomáhal sociálne odkázaným obnoviť stav svojej sociálnej suverenity adekvátne situácii a možnostiam. V tejto oblasti možno konštatovať súlad efektov a cieľov doterajšej politiky. Vo vzťahu k uplatňovaniu zákona v praxi však možno na základe

skúseností pochybovať o tom, či výkonná moc bude rešpektovať zákon v súlade s jeho znením.

Fungovanie jednotlivých nástrojov sociálnej pomoci v súlade s ich poslaním.

Dávky, peňažné príspevky a vecná pomoc

Počet poberateľov dávok sociálnej starostlivosti od roku 1989 až do roku 1996 rástol a tento rast bol zapríčinený hlavne rastom počtu dlhodobo nezamestnaných. So zmenou statusu na dlhodobo nezamestnaného sa u nich mení aj forma sociálneho zabezpečenia - z podpory v nezamestnanosti na dávku sociálnej starostlivosti. Vysoký počet dlhodobo nezamestnaných medzi klientami systému sociálnej starostlivosti svedčí o tom, že dávky sociálnej starostlivosti neplnia u nich úlohu krátkodobej pomoci na ceste k obnoveniu sociálnej suverenity, ale stali sa neodmysliteľnou súčasťou ich príjmov. Dosahovaný efekt teda nie je v súlade s cieľom. Na druhej strane si však nemožno nevšimnúť, že pri tak veľkých počtoch dlhodobo nezamestnaných sa systém sociálnej starostlivosti (pomoci) nie je v stave s problémom vysporiadať (napríklad v roku 1995 až 148 690 ľudí, ktorí sa uchádzali o zamestnanie viac ako 12 mesiacov, z nich až 93 498, ktorí sa uchádzajú dlhšie ako dva roky - podľa: Správa ..., 1996) Potrebné je zapojenie efektívnejších nástrojov z oblasti politiky zamestnanosti a trhu práce.

Sociálna práca

Efekty sociálnej práce sú ťažko kvantifikovateľné. Na účinnosť a kvalitu sociálnej práce možno iba usudzovať.

V tejto súvislosti možno pripomenúť už spomínané problémy (Galáš, 1996: 5-6) v personálnom obsadení, organizačné problémy, ktoré sa s uplatňovaním tohoto nástroja sociálnej pomoci spájajú, sociálni pracovníci na ňu nemajú čas a systém práce ich nenúti, aby jej venovali prednostne pozornosť. K tomu možno dodať, že štát neráta v tejto oblasti s potenciálom neštátnych subjektov, ako o tom svedčí návrh zásad zákona o sociálnej pomoci z roku 1996. Na základe toho možno usudzovať na slabé efekty tohoto najvýznamnejšieho nástroja sociálnej pomoci.

Sociálne služby

Nárast po r. 1989 zaznamenali hlavne zariadenia, ktoré poskytujú služby v oblastiach sociálnych problémov (azylové centrá a prechodné ubytovne s cieľom poskytovať postpenitenciárnu pomoc, útulky alebo azylové centrá pre mládež po ukončení ústavnej výchovy, strediská ohrozenej mládeže, resocializačné centrá pre drogovu závislých atď.). Podľa vyjadrení pracovníkov MPSVR SR (Galáš, 1996: 7) v sieti sociálnych inštitúcií stále chýbajú záchytné a kontaktné centrá prvej pomoci, zariadenia kde by našli uplatnenie terénni sociálni pracovníci a resocializačné zariadenia pre jednotlivcov ohrozených drogami. Zariadenia sociálnych služieb nevyhovujú svojou lôžkovitosťou ani štruktúrou, ktorá by zodpovedala problémom a rizikám, ktoré sa po r. 1989 stali viditeľné, alebo sa objavili ako dôsledok zmenných podmienok. Od roku 1990 klesá lôžkovitosť ústavov sociálnej starostlivosti. Údaje v nasledujúcom prehľade svedčia o tom, že optimálna hranica lôžkovitosti sa zatiaľ iba hľadá.

Tabuľka 3 Priemerný počet miest na jeden ústav sociálnej starostlivosti v SR v rokoch 1990 - 1995.

Ukazovateľ	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Priemerný počet miest v jednom ústave soc. starostlivosti	108,1	106,8	101,6	95,9	94,4	94,3
v tom podľa prevádzkovateľa štátne	110,6	108,4	103,0	95,7	94,7	94,7
cirkevné	79,3	83,9	76,3	72,1	69,0	69,3
súkromné	-	-	-	80,0	80,0	80,0
obecné	-	-	-	190,2	161,2	140,7

Zdroj: Vlastné prepočty na základe údajov zo štatistických ročeniek SR za roky 1994 a 1996

Ako uvádza A. Poracký (1995: 30) počet žiadostí o umiestnenie do štátnych ústavov sociálnej starostlivosti je veľmi vysoký a čakacie doby v niektorých z nich sa pohybujú v hraniciach 10 - 14 rokov (napr. ústavy pre mentálne postihnutých). Niektoré zariadenia, ktoré založili a prevádzkujú neštátne subjekty zápasia s nedostatkom finančných prostriedkov - napr. azylové domy - a preto poskytujú iba najnevyhnutnejšiu pomoc bez perspektívy skutočnej resocializácie občana do života spoločnosti.

V ponuke sociálnych služieb chýbajú podľa toho istého autora (Poracký, 1996) dva druhy služieb: Služby, ktoré by riešili problematiku psychosociálne postihnutých alebo psychicky chorých občanov, ktorí v čase remisie nie sú umiestnení v psychiatrickej liečebni. Chýbajú tiež zariadenia, ktoré by plnili funkciu pracoviska, bydliska ako aj servisu sociálnych služieb. Títo ľudia tvoria dnes okolo 40% obyvateľov ústavov sociálnej starostlivosti pre mentálne postihnutých. Minimum poskytovateľov služieb je tiež pre potreby ľudí ohrozených drogovou závislosťou, ktorí sú v etape resocializácie.

Kapacitné a finančné nedostatky v oblasti ústavných zariadení do istej miery rieši opatrovateľská služba, ktorá sa v podmienkach Slovenska opiera vo veľkej miere na dobrovoľných opatrovateľkách a poskytovaní služby priamo v prirodzenom prostredí klienta

Tabuľka 4. Opatrovateľská služba na Slovensku v rokoch 1989 - 1995

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Počet osôb, ktorým bola poskytnutá opatrovateľská služba	22 597	23 360	24 239	25 355	23 829	23 747	23 655
Domy s opatrovateľs. službou	94	92	77	77	66	82	82
počet objektov	3 893	3 717	3 316	3 240	3 408	3 291	3 291
počet bytov. jedn.							
Strediská osobnej hygieny	160	149	129	105	80	58	58
Automobily opatrovateľ. služby	70	77	63	58	60	58	58
Práčovne opatr. služby	83	84	60	43	30	28	28
Pracovníci opatrovateľskej služby (osoby)	526	570	632	700	719	761	814

v tom opatrovateľky z povolania iní pracovníci	340	384	364	367	386	414	453
	186	186	268	333	333	347	361
Dobrovoľné opatrovateľky (osoby)	6 724	7 019	7 958	7 893	8 181	8 094	8 205

Zdroj: Štatistické ročenky SR za roky 1994 a 1996

2.3.2. POKRYTIE SOCIÁLNYCH OHROZENÍ

Sociálne odkázaní občania, chudobné rodiny

Efektívnosť sociálnej politiky je možné sumárne vyjadriť rozsahom chudoby a štruktúrou chudobných ľudí. Z tohoto hľadiska je možné konštatovať dlhodobé znižovanie rozsahu chudoby na Slovensku.

Obdobie sedemdesiatych a osemdesiatych rokov možno v súlade s M. Hiršlom (Hiršl, 1992) charakterizovať z hľadiska počtu a štruktúry chudobných domácností, dvomi procesmi - poklesom podielu chudobných na celkovom počte obyvateľov Slovenska (z 15,74% v r. 1970 na 9,02% v r. 1988) a presunmi v štruktúre osôb pod hladinou sociálneho minima (medzi chudobnými rástol podiel rodín s deťmi a znižovalo sa zastúpenie bezdetných rodín, v tom najmä nepracujúcich dôchodcov).

Podľa metodiky Infostatu bolo v roku 1990 až 36,4% domácností pod hranicou životného minima. V roku 1993 sa tento podiel znížil na 11,8% a udržal sa na tejto úrovni aj v roku 1994 (Cár, 1995).

Ako uvádzajú správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR za roky 1995 a 1996 bol podiel sociálne odkázaných v SR k 31.12 bežného roka na úrovni 8% v r. 1995 a 7% v r. 1996. Medzi jednotlivými regiónmi možno konštatovať, podobne ako v minulosti, značné rozdiely a podobne ako v minulosti sa zastúpenie sociálne odkázaných zvyšuje zo západu na východ. Len pre ilustráciu v bratislavskom kraji bolo v roku 1996 zastúpenie sociálne odkázaných na úrovni 1,75%, ale v košickom kraji až 11,63% (Správa ..., 1997).

Pre rozdielnu metodiku sledovania uvedené hodnoty podielu chudobných, resp. sociálne odkázaných nepredstavujú časovú radu. Napriek tomu možno z dlhodobého hľadiska všeobecne konštatovať, že na Slovensku prevláda trend znižovania zastúpenia skupiny ľudí pod životným minimom. Údaje o vývoji príjmov a výdavkov však dovoľujú tiež konštatovať, že títo ľudia uspokojujú svoje potreby stále s väčšou námahou (Cár, 1995), a to napriek rastúcemu zastúpeniu sociálnych príjmov v ich celkových príjmoch. Možno tiež konštatovať, že pokiaľ pred rokom 1989 výrazným rizikovým faktorom bola mnohopočetnosť rodiny a jej neúplnosť, v súčasnosti pribudol nový faktor - nezamestnanosť, v tom najmä dlhodobá.

Spotrebné príjmy a výdavky nízkopríjmových domácností

Hodnota mesačných spotrebných výdavkov na jedného člena domácnosti na Slovensku, ako uvádza M. Cár (Cár, 1997), vzrástla z 2 070 Sk v roku 1992 na 3 545 Sk v r. 1996. V priemere ide o 72%-né zvýšenie. Najviac rástli výdavky na služby (o 83%). V absolútnom vyjadrení domácnosti najviac prostriedkov vynakladali a vynakladajú na potraviny. Na základe zistení, ktoré predkladá M. Cár, možno vo vzťahu k sociálnej pomoci konštatovať:

- Výdavková situácia domácností pod životným minimom sa v rokoch 1992 - 1996 zhoršovala. Korešponduje to so zisteniami toho istého autora z roku 1995 ohľadne príjmovej situácie týchto domácností. Pokiaľ spotrebné výdavky v ohrozených domácnostiach rástli zhruba na úrovni priemeru (o 70%), spotrebné výdavky domácností pod životným minimom narástli iba o 40%. Ak v roku 1989 čistý mesačný príjem na jedného člena v nízkopríjmovej domácnosti predstavoval 76% čistého mesačného príjmu na jedného člena priemernej domácnosti, tak v rokoch 1993 a 1994 to bolo už iba 56%. Autor ďalej uvádza: "... nízkopríjmové domácnosti začínajú byť pri zabezpečovaní bežného živobytia v čoraz väčšej miere nútené k svojpomoci a sú odkázané na prijímanie rôznych materiálnych pomoci v hodnote okolo 150 Sk až 200 SK mesačne na jedného člena." (Cár, 1997)

- V ohrozených domácnostiach pripadalo na potraviny v celom sledovanom období zhruba 62% hodnoty výdavkov na potraviny v priemernej domácnosti. V domácnostiach pod životným minimom bola situácia obdobná v r. 1992, v r. 1996 tieto domácnosti vynakladajú na potraviny už iba 53,5% výdavkov priemernej domácnosti. Obdobný pokles zaznamenávajú tieto domácnosti aj vo výdavkoch na služby.

- Mesačné spotrebné výdavky na jedného člena v domácnostiach dôchodcov a v domácnostiach s malými deťmi (domácnosti najviac ohrozené chudobou pred rokom 1989) boli podstatne vyššie ako v bezprostredne sociálne ohrozených domácnostiach.

Uvedené zistenia svedčia o tom, že sa zhoršuje situácia domácností pod životným minimom, čo svedčí o neúspechu systému sociálnej starostlivosti (pomoci). Na druhej strane sa ale zlepšuje situácia rodín s výdavkami bezprostredne nad hladinou životného minima, čo svedčí o tom, že ostatné systémy sociálneho zabezpečenia začínajú plniť preventívnu funkciu vo vzťahu ku skupine domácností potencionálne ohrozených chudobou.

Subjektívne hodnotenie vlastnej sociálnej situácie

Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR urobil v januári 1995 prieskum názorov obyvateľov na životnú úroveň. Jeho výsledky možno stručne opísať takto (Štatistický ..., 1995):

Pokiaľ v roku 1991 malo pocit výrazného zhoršenia životnej úrovne svojej domácnosti až 80% respondentov, tak v roku 1995 tento pocit malo 47% respondentov. Iba 12% respondentov sa vyjadrilo, že z mesačných príjmov môžu v zásade bez problémov zabezpečiť svoju domácnosť tým čo potrebuje a 51% sa to darí priemerne. Iba tri štvrtiny opýtaných uviedli, že z mesačných príjmov môžu uspokojovať najzákladnejšie životné potreby. Viac ako polovica opýtaných uviedla, že položky, ktoré súvisia s cestovaním, záujmami, rozvojom osobnosti a koníčkami sú pre nich ťažko dostupné.

Prieskum potvrdil zistenia podobných prieskumov, že stabilizovanie rodinného rozpočtu si domácnosti na Slovensku zabezpečujú obmedzovaním výdavkov na priemyselný tovar a redukciou sporenia.

Z výsledkov prieskumu možno usudzovať, že chudoba na Slovensku sa začína meniť - k chudobe podmienenej životným cyklom domácností pribúda chudoba podmienená prístupom členov domácností na trh práce.

Formulovaniu nových princípov zákona o životnom minime predchádzali v októbri 1995 a októbri 1996 prieskumy Výskumného ústavu práce. Z prieskumu v r. 1995 vyplýva, že "... slovenská populácia reflektuje úroveň uspokojovania svojich potrieb veľmi kriticky. Takmer 50% všetkých typov domácností reaguje na hodnotenie svojej životnej úrovne veľmi

citlivo, pretože ju prirovnáva k životnému minimu. Toto zistenie sa týka predovšetkým domácností s 3 deťmi..." (Valná, 1996)

Z prieskumu v r. 1996 vyplýva, že "... subjektívne určená čiastka životného minima v jednotlivých typoch domácností prevyšuje sumy životného minima stanovené zákonom." (Valná, 1997).

Výsledky prieskumu znepokojujú tým, že rozdiely medzi subjektívne určeným životným minimom a životným minimom podľa zákona sú veľmi veľké. U ekonomicky aktívnych jednotlivcov a dvojíc je subjektívne ŽM vyššie zhruba o 100% ako ŽM stanovené zákonom, u domácností s jedným dieťaťom o tretinu vyššie, s dvomi deťmi o pätinu vyššie a s tromi deťmi o desatinu vyššie. Možno usudzovať, že ambície slovenskej populácie presahujú možnosti ich uspokojenia a z toho možno usudzovať na značný rozsah deprivácie a anómie predovšetkým u členov domácností, ktoré sa nachádzajú v pásme ohrozenia a chudoby.

J. Filipová v rámci toho istého výskumu konštatuje (Filipová, 1997), že na základe subjektívnych hodnotení svojej príjmovej situácie členmi vybraných typov domácností je možné hovoriť o:

- značnej nivelizácii príjmov v rámci skúmaných typov domácností, ako aj medzi jednotlivými typmi sledovaných domácností,

- najvýhodnejšom postavení domácností bez detí,

- uspokojovanie potrieb detí sa v mnohých domácnostiach uskutočňuje na úkor rodičov,

- vysokej úrovni deprivácie domácností na Slovensku - iba 40% domácností sa vyjadriло, že svoje životné potreby uspokojujú nad úrovňou subjektívne vnímanej hranice životného minima a až 10% domácností sa vyjadriло, že ich uspokojujú pod touto hranicou.

Uvedené skutočnosti svedčia o tom, že počet detí je pre oblasť životnej úrovne naďalej diskriminujúcim a rizikovým faktorom, a že chudoba súvisiaca so životným cyklom domácnosti je naďalej aktuálna, aj keď už nie výlučne. Svedčia tiež o tom, že rastúca diferenciácia príjmov sa zatiaľ nepremietla do oblasti spoločenskej reflexie, čo znamená, že spoločnosť sa ešte nevysporiadala s problematikou bohatstva a chudoby.

Dávky sociálnej starostlivosti

Zo správ o sociálnej situácii obyvateľstva SR za roky 1995 a 1996 vyplývajú tieto skutočnosti:

- Objem sociálnych dávok rástol indexom 107,5 (rok 1995) a 100,5 (rok 1996). Ide o nižší nárast ako ročná inflácia v tomto období (9,9% a 5,8%).

- Zmenila sa štruktúra dávok. Kleslo zastúpenie dávok pre starých občanov, pre rodinu a dieťa a pre občanov vyžadujúcich osobitnú starostlivosť. Zvýšilo sa zastúpenie dávok pre zdravotne postihnutých občanov. Nezmenilo sa zastúpenie dávok pre spoločensky neprispôsobených občanov.

- Nastali niektoré zmeny v objeme jednotlivých dávok. Najväčší objem dávok pripadá napriek zmenám stále na dávky pre rodinu a dieťa (viac ako polovica celkového objemu), najmenší objem pripadá na dávky pre spoločensky neprispôsobených občanov. Najväčšiu zmenu v rozsahu zastúpenia na celkovom objeme dávok zaznamenali dávky pre zdravotne postihnutých občanov a dávky pre starých občanov.

Tabuľka 5. Čerpanie prostriedkov na dávky sociálnej starostlivosti v SR z prostriedkov štátneho rozpočtu v rokoch 1994 a 1995.

Sociálna starostlivosť	Vyplatená suma (mil Sk)			Index			Štruktúra (v %)		
	1994	1995	1996	95/94	96/95	96/94	1994	1995	1996
o starých občanov	397,6	128,6	54,1	32,3	42,1	13,6	7,7	2,3	1,0
o rodinu a dieťa	2758,8	2950,2	2825	106,9	95,8	102,4	53,7	53,5	51,0
o zdravotne postihnutých občanov	308,8	709,1	1039,4	229,6	146,6	336,6	6,0	12,8	18,7
o vyžadujúcich osobitnú starostliv.	1663,8	1725,5	1621,2	103,7	94,0	97,4	32,4	31,3	29,2
o spoločensky neprispôsobených	4,6	3,3	3,3	71,7	100,0	71,7	0,1	0,1	0,1
SPOLU	5133,7	5516,7	5543,0	107,5	100,5	108,0	100,0		

Zdroj: Vlastný prepočet zo:

Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR v roku 1995. In: *Práca a sociálna politika*, č. 7-8/1996, s. 29.

Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR v roku 1996. In: *Práca a sociálna politika*, č. 7-8/1997, s. 23.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že pri klesajúcom počte sociálne odkázaných ľudí klesá, pri zohľadnení miery inflácie, aj rozsah dávok sociálnej starostlivosti, a že v nadväznosti na zmeny v dôchodkovom zabezpečení a v dávkach štátnej sociálnej podpory dochádza k výrazným štrukturálnym posunom v prospech zdravotne postihnutých občanov.

Z poberateľov sociálnych dávok zhruba tretina poberala nejakú formu dávky aj od obce, čo by svedčilo o tom, že tretina poberateľov sociálnych dávok je v ťažkom materiálnom postavení.

Sociálna pomoc dlhodobo nezamestnaným

Dlhodobú nezamestnanosť možno v súčasnosti považovať za jeden z najväznejších sociálnych problémov na Slovensku. Použitie administratívne opatrenia prispeli k zníženiu počtu dlhodobo nezamestnaných, napríklad v prvom roku ich uplatňovania zo 172,5 tisíc v decembri 1994 na 147 tisíc v decembri 1995. Za administratívne opatrenia možno považovať už spomínané predĺženie nároku na hmotné zabezpečenie nezamestnaných z Fondu zamestnanosti, predĺženie trvania verejnoprospešných prác a prijatie Programu podpory verejnoprospešných prác v roku 1995, ale hlavne vyhlášku MPSVR SR č. 243/1993, podľa ktorej sa uchádzač o zamestnanie nepovažuje za sociálne odkázaného, ak po vyradení z evidencie úradu práce nepracuje, hoci jeho príjem nedosahuje výšku životného minima. Vyradenie z evidencie pre nespoluprácu s úradom práce znamená pre sociálne odkázaných zastavenie výplaty dávok sociálnej starostlivosti. Vytvára to predpoklad pre udržiavanie sa skupiny občanov trvale žijúcich pod hranicou životného minima a v prípade mnohopočetných rodín pre vznik situácie, kedy sa tieto rodiny udržiavajú z detských prídavkov.

Dlhodobá nezamestnanosť Rómov - rómske osady - sociálne dávky

Dlhodobá nezamestnanosť postihuje vo väčšej miere menšinové rómske etnikum ako väčšinovú populáciu. Príčinou nie je iba v súčasnosti všeobecne nižšia kvalifikovanosť Rómov a u niektorých aj nižšia úroveň pracovných návykov, ale tiež to, že niektorí zamestnávateľia neochotne zamestnávajú Rómov ako takých. Pravdepodobne preto, že im prisudzujú nekvalifikovanosť a absenciu pracovných návykov všeobecne, ako etniku.

Najvyššia nezamestnanosť je v rómskych osadách. Prevažná väčšina práceschopného obyvateľstva nemá prácu, v niektorých je nezamestnanosť až 100%-ná a je dlhodobá. Títo nezamestnaní sú zväčša vyradení z evidencie úradov práce pre zlú spoluprácu. Pre väčšinu obyvateľov týchto osád sa tak jediným legálnym zdrojom príjmov stali sociálne príjmy, v tom najmä rodinné prídavky. Sociálne príjmy tu však vo všeobecnosti neplnia svoje poslanie. Pasca chudoby v týchto osadách má podobu masovej dlhodobej nezamestnanosti, výšky a štruktúry sociálnych príjmov, ktorá ich nenúti hľadať si prácu a selektivity pracovného trhu, ktorá spočíva v tom, že keby si prácu aj hľadali, tak ju zväčša nenájdu. Negatívnu úlohu zohráva tiež životný štýl, ktorý neumožňuje optimálne hospodáriť aj s tými málo prostriedkami ktoré sú k dispozícii, ale najmä obrovské zadĺženie mnohých rodín u miestnych úžerníkov, ktoré spôsobuje, že príjem do domácnosti je potencionálne príjmom úžerníka.

Na Slovensku je okolo 300 rómskych osád. Žije v nich od niekoľko desiatok do takmer 2 000 ľudí. Vo všeobecnosti život v týchto osadách na Slovensku nespĺňa ani tie najmenej náročné kritériá na kvalitu života v strednej Európe na konci XX. storočia. Problém, ktorý sa týka sociálnej pomoci je v tom, že žiadne sociálne dávky nedokážu riešiť túto zložitú situáciu. Jediné čím môže systém sociálnej pomoci prispieť k riešeniu tohoto problému je masívna dlhodobá sociálna práca vykonávaná všetkými aktérmi sociálnej pomoci priamo v rómskych osadách a ich materských obciach. Ide o problém, ktorý vyžaduje komplexné a koncepčné riešenie problematiky lokálnych spoločenstiev rómskych osád ako celku. V koncepcijnej rovine ani v rovine sociálnych projektov sa však problém takto nestavia, a preto možno oprávnene predpokladať, že stupeň pokrytia tohoto ohrozenia bude aj v budúcnosti klesať a nebezpečne sa bude spájať beznádejná chudoba, zaostalosť, etnicita a bývanie v stále viac izolovaných sídlach.

2.3.3 KONFLIKTOGÉNNOSŤ POLITIKY SOCIÁLNEJ POMOCI

V politike sociálnej pomoci sa významným konfliktogénnym prvkom stalo oddiaľovanie razantného zahájenia sociálnej reformy. Vyvolalo to potrebu prijímať nesytemové opatrenia, ktorými sa vláda snažila čeliť tlaku nespokojných skupín obyvateľstva. Ako príklad možno menovať konflikty okolo kompenzácií za zvýšenie cestovného v roku 1995. Hlavným a najviac konfliktogénnym dôsledkom oddiaľovania definitívneho koncepčného doriešenia sociálnej sféry je to, že sa neriešili a neriešia mimoriadne závažné sociálne problémy rómskych osád na východnom Slovensku.

Ako konfliktný možno hodnotiť aj proces prejednávania a schvaľovania novely zákona o životnom minime a novely zákona o prídavkoch na deti v roku 1995. Konfliktný nie preto, že boli schválené na poslednú chvíľu a sociálnym pracovníkom vytvorili neľahké a konfliktné situácie, ale preto, že hlavná línia prejednávania a konfliktu išla cez tripartitu a nie cez parlament. Inými slovami, sociálni partneri demonštrovali, že pre transformáciu sociálnej starostlivosti je najvýznamnejšia sociálna zhoda dosiahnutá v tripartite a nie sociálny konsenzus dosiahnutý vo verejnej diskusii v parlamente, v médiách. a pod. Transformácia sociálnej sféry sa tak podriaďuje zásadám tripartity, čo znamená na jednej strane domináciu paternalistického štátu, ktorý v tomto prípade disponuje zdrojmi a výkonnou mocou a na druhej strane výsadu odborov a zamestnávateľov zastupovať klientov sociálneho

zabezpečenia a udeľovať vláde sociálnu aprobáciu za jej činnosť v tejto oblasti. Tento variant korporativistického modelu znamená nielen vylúčenie verejnosti z prejednávania otázok spojených so sociálnou sférou, ale najmä blokovanie celospoločenskej diskusie o problémoch chudoby, o právach a povinnostiach bohatých, o právach a povinnostiach chudobných. Znamená to nadviazanie na tradíciu, ktorá sa začala rozvíjať v medzivojnovnej ČSR a plne sa uplatnila za socializmu, kedy štát presúval úlohy sociálnej starostlivosti na zamestnávateľov a odbory. Z hľadiska systému sociálnej starostlivosti (pomoci) ide o nesystémové opatrenie.

Na ďalšiu konfliktogénnu skutočnosť upozorňujú pri rozhovoroch sociálni pracovníci samospráv. Ľudí podľa nich poburuje, keď dávky sociálnej starostlivosti poberajú aj takí, ktorí nemajú záujem zamestnať sa. Niektorí z nich pritom pracujú na čierno. Podobne pôsobí situácia, ktorá vzniká ako nechcený dôsledok - niektorí mnohodetní poberatelia dávok sociálnej starostlivosti poberajú zároveň aj prídavky na deti a výška výsledného sociálneho príjmu ich nenúti hľadať si prácu. V niektorých lokalitách, najmä rómskych osadách, ide o masový jav. Starostovia a sociálni pracovníci samospráv si uvedomujú, že takáto situácia nevyvoláva dobrú atmosféru v lokálnom spoločenstve. Zväčša pritom vedia ako by situáciu riešili. Obávajú sa však, že s pridelenými právomocami, ktoré by im umožňovali problém riešiť, im nebudú poskytnuté aj zodpovedajúce finančné prostriedky a nebude zabezpečená ochrana pracovníkov, ktorí by nepopulárne opatrenia vykonávali (Vašečka, 1995).

Ďalšia konfliktná situácia s ktorou sa systém sociálnej pomoci bude stretávať je situácia v rómskych osadách na východnom Slovensku. Z hľadiska sociálnej pomoci je konfliktogénna z niekoľkých hľadísk.

Rozsiahla dlhodobá nezamestnanosť v týchto rómskych osadách pri súčasne rastúcej selektivitve trhu práce a marginalizácie týchto ľudí v jeho rámci a pri chýbajúcom komplexnom sociálnom projekte riešenia problému, má pre život v týchto osadách ďalekosiahle negatívne následky. Prehľbuje závislosť celých rodín a osád na sociálnych príjmoch, systémovo sa upevňuje ich orientácia na tieto príjmy, rastie ich kultúrna a civilizačná izolácia a všeobecná zaostalosť, rastie závislosť týchto ľudí na alkohole, úžerníkoch a v neďalekej perspektíve nepochybne na drogách, nezlepšuje sa katastrofálne nízka úroveň starostlivosti o deti a súčasne sa udržiava vysoká úroveň natality podporovaná rodinnými prídavkami ako jediným stálym a fakticky nárokovateľným zdrojom legálnych príjmov.

Na druhej strane stojí pocit majoritnej populácie lokálneho spoločenstva, že Rómovia sa vyhýbajú práci, priživujú sa prostredníctvom sociálnych dávok na výsledkoch práce majoritnej spoločnosti, ohrozujú ju sociálnou patológiou, a preto treba voči nim používať iné a prísnejšie opatrenia ako voči príslušníkom majority. Je zrejmé, že okolo pocitov marginalizácie a deprivácie a na druhej strane pocitov ohrozenia a zneužívania, formuje sa pole budúceho možného konfliktu. Jeho rozbuškou sa môže stať nedostatočnosť, resp. štedrosť - ako pre ktorú stranu - systému sociálnej pomoci a sociálneho zabezpečenia vôbec. Inými slovami, zlá sociálna politika, včítane sociálnej pomoci formuje budúci konflikt, postoje a argumenty jeho účastníkov.

V tejto situácii sa ukazuje, že je potrebné prehodnotiť správnosť prístupu, v zmysle ktorého sa od sociálnej pomoci očakáva, že prispeje k riešeniu masového výskytu chudoby, inými slovami k riešeniu materiálnej a sociálnej núdze v masovom merítku. Ide o prístup, ktorý ignoruje orientáciu široko chápanej sociálnej politiky na sociálne skupiny, ktorých údelom sa z rôznych dôvodov stala chudoba a deprivácia.

3. P O P I S V Ý V O J A V K O N K R É T N Y C H R E A L I Z A Č N Ý C H O B L A S T I A C H P O L I T I K Y S O C I Á L N E J P O M O C I

3.1 OBDOBIE OD JANUÁRA 1990 DO JÚNA 1992

Zodpovednosť za smerovanie transformácie sociálneho zabezpečenia nieslo federálne ministerstvo. Neznamená to nečinnosť či bezmocnosť slovenských orgánov v koncepcnej rovine. Slovenské ministerstvo práce a sociálnych vecí bolo napríklad ako jediné aktívne v príprave zákona sociálnej pomoci.

V tomto období sa na Slovensku vystriedali v zásade dve vlády. Kontinuita prác a prijatá koncepcia transformácie tým však neboli narušené. Zmeny sa uskutočňovali v rovine vecnej a inštitucionálnej .

Z vecného hľadiska sa uskutočnili tieto zmeny:

- Do sociálneho zabezpečenia sa zaviedol inštitút sociálneho minima a stal sa tak základom pre úpravu výšky dôchodkov, ktoré boli jediným zdrojom príjmu, výšky sociálnych dôchodkov a pre úpravu hraníc sociálnej odkázanosti.

- Zabezpečenie občanov vykonávajúcich službu v ozbrojených silách alebo civilnú službu a zabezpečenie členov ich rodín bolo presunuté zo sociálnej starostlivosti do systému štátnych sociálnych dávok (išlo o zaopatrovací príspevok, príspevok na úhradu za užívanie bytu a o náhradu zárobku pri službe v ozbrojených službách).

- Vdovecký príspevok bol zo sociálnej starostlivosti presunutý do dôchodkového zabezpečenia.

- Zvýšila sa výška jednotlivých druhov dávok sociálnej starostlivosti.

- Upravila sa úhrada nákladov vo sfére sociálnych služieb, a to za ubytovanie a základnú starostlivosť v domovoch - penziónoch pre dôchodcov. Upravili sa tiež stravné jednotky v zariadeniach sociálnej starostlivosti.

Z inštitucionálneho hľadiska sa uskutočnili tieto zmeny:

- Sociálna starostlivosť sa stala súčasťou všeobecnej štátnej správy.

- Zákomom bola do sociálnej starostlivosti zavedená pluralita. Môžu ju poskytovať už nielen štátne subjekty, ale aj neštátne.

- Položili sa základy pre profesionalizáciu pracovníkov v ústavoch sociálnej starostlivosti, a to tým, že boli určené kvalifikačné predpoklady pre výkon ich práce.

3.2 OBDOBIE OD JÚNA 1992 - DO KONCA ROKU 1994

Ide o obdobie, kedy zodpovednosť za transformáciu v sociálnej oblasti prechádza výlučne na orgány novovzniknutej Slovenskej republiky. Víťazná strana HZDS dávala pred voľbami aj po nich dôrazne najavo, že federálna koncepcia transformácie sociálnej sféry je pre Slovensko nevhodná, a že reformu je potrebné robiť tak, aby bola sociálne priechodná.

Víťazná strana nebola v tomto názore osamotená, podobne sa vyjadrovali ostatné politické strany, ktoré vo voľbách dostali viac ako 5% hlasov.

V tomto období sa vystriedali tiež dve vlády. Prvá, premiéra Mečiara, nepredstavila až do svojho pádu koncepciu transformácie sociálnej oblasti včítane sociálnej pomoci. Druhá, premiéra Moravčíka, sa vyjadrila, že jej predstavy sa líšia od predstáv predchádzajúcej vlády, ale svoju koncepciu tiež verejnosti nepredložila. Zásadné koncepčné reformné opatrenia neboli v tomto období prijaté. Nad zákonom o sociálnej pomoci sa však pracovalo ďalej v súlade s hlavnými zásadami predchádzajúcej, federálnej koncepcie.

Obidve vlády prijímali opatrenia, ktorými reagovali na aktuálnu potrebu a dopĺňali systém záchranej sociálnej siete, resp. prijímali opatrenia, ktoré boli nevyhnutné, pretože si ich tento systém vynucoval.

Takýmito zmenami z vecného hľadiska boli:

- Upresnenie zásad pre poskytovanie sociálnej starostlivosti tým občanom, ktorí vyžadujú osobitnú pomoc. Vzhľadom na rastúci počet dlhodobo nezamestnaných, ktorí už vyčerpali nárok na podporu v nezamestnanosti z úradu práce a dostávali sociálnu podporu zo štátneho rozpočtu, išlo o významné opatrenie. Pre prípady, kedy je potrebné pomoc poskytnúť okamžite a nečakať na vybavenie potrebných formalít, bola vytvorená možnosť zálohového poskytovania dávok sociálnej starostlivosti.

- V novembri 1993 bolo upravené životné minimum, a tým hranice sociálnej odkázanosti.

- V zariadeniach sociálnej starostlivosti (domovoch - penziónoch pre dôchodcov, ústavoch sociálnej starostlivosti a v domovoch pre matky s deťmi) bol zavedený systém úhrad a opätovne bola upravená stravná jednotka.

- Poukazovanie dôchodkov do ústavov sociálnych starostlivosti.

- Poskytovanie sociálnej starostlivosti pre ťažko zdravotne postihnutých na základe precíznejších zásad.

- Finančné stimulovanie obcí, aby rozvíjali poskytovanie sociálnych služieb právnickými a fyzickými osobami.

V tomto období sa uskutočnili aj niektoré zmeny v inštitucionálnej oblasti. Od 1. januára 1993 vykonávajú štátnu správu sociálnej starostlivosti najmä oddelenia sociálnych vecí obvodných a okresných úradov a ako "prenesený výkon štátnej správy" aj obce. V rámci poskytovania služieb sociálnej starostlivosti majú rozhodovaciu právomoc aj niektoré ústavy sociálnej starostlivosti. (Gajdošíková, 1995)

V období 1992 - 1994 transformácia sociálnej starostlivosti zachováva kontinuitu s predchádzajúcim obdobím, a to v tom zmysle, že sa prijímali operatívne opatrenia, ktorými sa dopĺňala provizórna sociálna sieť vytvorená v prvom období transformácie. Z pragmatických dôvodov bolo zrejme výhodnejšie rešpektovať fungujúci systém sociálnej siete, ako ho bez náhrady narušať. Oproti prvému obdobiu je rozdiel v tom, že nevyhnutné operatívne opatrenia sa prijímajú bez koncepcie sociálnej transformácie. V porovnaní s predchádzajúcim obdobím dochádza k spomaleniu tempa zmien.

3.3 OBDOBIE OD ROKU 1995

Vo volebnej kampani v roku 1994 strany budúcej vládnej koalície (HZDS - SNS - ZRS) razantne odsudzovali opatrenia, ktoré v sociálnej oblasti prijala vláda premiéra Moravčíka. HZDS sľubovalo urýchlene dokončiť transformáciu tejto oblasti a dávalo jasne najavo, že má o tom presnú predstavu.

Po víťazných voľbách vláda premiéra Mečiara prijíma celý rad dokumentov, v ktorých vytyčuje ciele svojej činnosti, okrem iného aj v sociálnej oblasti.

V Programovom vyhlásení vlády SR (január 1995) vláda hovorí o transformácii sociálneho zabezpečenia do troch systémov - sociálneho poistenia, štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci. Vláda sa zaväzuje vytvoriť pre tieto tri piliere legislatívny rámec a zabezpečiť ich účinnosť od roku 1996 prijatím inštitucionálnych, finančných a organizačných opatrení. Po dvoch rokoch otáľania a odmietania pôvodnej federálnej koncepcie transformácie sa tak vláda vracia k jej koncepcii troch pilierov a k pôvodnému úmyslu prijať ich všetky naraz tak, aby nahradili pôvodnú provizórnu sociálnu sieť v jednom momente, čo znamená súčasné zabezpečenie inštitucionálne, organizačné aj finančné.

Vo vzťahu k sociálnej starostlivosti vláda považuje za podstatnú takú jej transformáciu, aby bola zabezpečená spravodlivosť. Za nespravodlivé považuje, keď dávky vyplácané v rámci tohoto systému poberajú tí, ktorí môžu pracovať, ale práci sa vyhýbajú. Vláda preto sľubuje pričiniť sa o odstránenie sociálneho príživníctva.

V Generálnej dohode pre rok 1995 (marec 1995) sa vláda zaviazala predložiť v 1. štvrtroku 1995 návrh koncepcie transformácie sociálnej sféry a v 1. polroku 1995 celý súbor zákonov pre transformáciu sociálnej sféry ako celku.

Tento jasne definovaný zámer riešiť celú sociálnu oblasť razantným opatrením, vláda jedným dychom spochybňuje, a to presne v tom istom období, kedy ho formuluje - v 1. štvrtroku 1995. V legislatívnom pláne vlády z januára 1995 je prejednanie zákona o sociálnej pomoci termínované na november 1995 a s prejednaním zákona o sociálnom poistení sa v roku 1995 vôbec nepočíta. Sľuby a realita sa začínajú rozchádzať ešte výraznejšie, keď Koncepciu transformácie sociálnej sféry SR vláda prerokovala a schválila až koncom roka 1995 a termín predloženia sociálnych zákonov presunula až na rok 1997 a 1998. Pôvodná stratégia razantnej zmeny sa tak zmenila na stratégiu udržiavania pôvodnej provizórnej sociálnej siete a takých jej zmien, ktoré by sa operatívne realizovali až v prípade nevyhnutnosti. Prípustné sa stali aj zmeny proti logike siete provizórnej ale fungujúcej sociálnej siete. Možno sa domnievať, že dôvodom pre takúto náhlu zmenu postupu bola snaha sociálne a politicky spriechodniť sociálnu reformu (bližšie v časti 2 - Etapizácia).

Prvým takýmto neštandardným krokom bola úprava životného minima. V zmysle zásad systému sa valorizácia mala uskutočniť v roku 1994, v súlade s legislatívnym plánom vlády vo februári 1995. Životné minimum a s ním súvisiace ostatné štandardy a dávky sa však zvyšovali až v druhom polroku 1995, a aj to až na dôrazný zásah odborov, a nie automaticky po naplnení podmienok, ako predpokladá systém.

H. Woleková v tejto súvislosti píše (Woleková, 1996: 153), že životné minimum sa v tomto období zvýšilo o 10%, zatiaľ čo príjmy domácností v priemere o 18,8%. Mnohí takto stratili nárok na prídavky na deti. Výška životného minima sa okrem toho dostala nad hranicu minimálnej mzdy. Tento stav pretrval až do konca roku 1995, kedy na opätovný nátlak odborov sa zvýšila minimálna mzda.

Ďalším opatrením vlády bola novela zákona o prídavkoch na deti. Sprísnil sa podmienky pre vyplácanie prídavkov, zachovala sa adresnosť týchto dávok a nezvýšila sa horná hranica príjmov rodiny nad dvojnásobok životného minima. Znamenalo to ďalší nedodrzaný predvolebný sľub a nedodrzaný záväzok z Generálnej dohody. Vláda týmto opatrením však potvrdila, že jej zámerom je znižovať rozsah prostriedkov v systéme

sociálneho zabezpečenia, v tom aj sociálnej starostlivosti. Potvrzuje to tiež pokles výdavkov na sociálne zabezpečenie v štruktúre verejnej spotreby obyvateľstva v rokoch 1993 - 1995 indexom 0,69 (Štatistická ročenka SR, 1996: 88).

V apríli 1995 vláda schválila Program podpory verejnoprospešných prác. Program umožnil krátkodobo zamestnávať dlhodobo nezamestnaných. Problém dlhodobo nezamestnaných sa v tom období už stal jedným z najdôležitejších sociálnych problémov na Slovensku. Program využívali a využívajú hlavne obce a možno ho považovať za systémové opatrenie, ktoré priamo súvisí s problematikou sociálnej pomoci.

K 1. septembru 1995 sa zvýšili dôchodky na úrovni životného minima, ktoré boli jediným zdrojom príjmu, na úroveň 1,15 násobku životného minima. Ide o opatrenie, ktoré je v súlade s pripravovaným zákonom o sociálnej pomoci, v ktorom sa predpokladá, že ľudia, ktorí sú dlhodobo odkázaní na sociálne dávky a nemožno ich kvalifikovať ako tzv. sociálnych príživníkov, dostávajú sociálne dávky na úrovni sociálneho minima a nie minima životného.

V súlade s harmonogramom transformácie sociálnej sféry mala vláda predložiť v roku 1996 parlamentu na schválenie zákon o životnom minime. Zákomom sa mala zmeniť koncepcia spoločensky uznanej hranice núdze. Podľa H. Wolekovej "Nové sumy životného minima majú byť diferencované podľa postavenia jednotlivých členov domácnosti a majú sa líšiť podľa toho, či sa budú používať v systéme sociálnej pomoci, alebo v systéme štátnej sociálnej podpory. Má byť uzákonená pravidelná valorizácia k 1. júlu, a to koeficientom rastu životných nákladov v nízkopríjmových domácnostiach." (Woleková, 1997: 187). Vláda návrh zákona nepredložila, čo spôsobilo, že v roku 1996 sa sumy životného minima nevalorizovali. Za rok 1996 tak klesla reálna úroveň dávok, ktorých výška je spojená s výškou životného minima. Zároveň sa zvýšil počet rodín, ktoré pre rast svojich príjmov a súčasnú stagnáciu výšky životného minima stratili nárok na príspevky a prídavky na deti.

V období po roku 1995 vláda prijala zákony, ktoré v rôznej miere súvisia s problematikou sociálnej pomoci. Ide predovšetkým o zákon o nadáciách a o zákony súvisiace s novým územným a správnym usporiadaním Slovenska. Ďalší zákon ktorý utvára prostredie dôležité pre úspešné fungovanie sociálnej pomoci, zákon o neziskových organizáciách, má byť prejednávaný vo vláde koncom roka 1997 spolu s návrhom zákona o sociálnej pomoci.

Zákon o územnom a správnom usporiadaní SR bol schválený 3. júla 1996. Vo vzťahu k sociálnej pomoci je jeho hlavným nedostatkom to, že neposilnil právomoci orgánov samosprávy a neriešil problémy financovania činnosti samospráv. Ako ukazujú analýzy ekonomických podmienok fungovania samosprávy v rokoch 1991 - 1996, "Štát najmä pod tlakom narastania rozpočtového napätia ustavične znižuje podiel aj hodnotu peňazí, ktoré sa z centra dostávajú do obcí, či už formou dotácií, alebo formou podielu na centrálnych daniach." (Nižňanský, 1997: 61).

Zákon o organizácii miestnej štátnej správy, ktorý bol prijatý takisto v roku 1996, rieši postavenie krajských a okresných úradov, ich pôsobnosť, financovanie a organizáciu a väzby na ústredné orgány. Tento zákon podriaďuje samosprávu kontrole zo strany štátnej správy. Určuje tak vzťahy, ktoré bude musieť rešpektovať aj následne prejednávaný návrh zákona o sociálnej pomoci.

Centralistické tendencie štátnej správy sa v období od roku 1995 prejavili aj v oblasti mimovládnych neziskových organizácií. Podľa zákona o nadáciách (č. 207/1996 Z.z.) je Ministerstvo vnútra SR vo vzťahu k nadáciám nielen orgánom registračným, ale aj kontrolným. Vylúčenie súdov z registrácie a kontroly nadácií vytvára nebezpečie politického zneužitia, či administratívneho šikanovania. Činnosť štvrtiny nadácií úplne alebo čiastočne súvisí s oblasťou sociálnej starostlivosti (pomoci). Ich nezávislosť je v takejto situácii

potenciálne ohrozená. Prvou hrozbou, ktorá sa črtá na obzore je to, že zákon ukladá nadáciám do 1. septembra preregistrovať sa. Vo väzbe na tento zákon však nebol do leta 1997 prijatý zákon o neziskových organizáciách vykonávajúcich verejnoprospešné služby. Vznikla takto situácia, kedy tie nadácie, pre ktoré je v súčasnosti výhodnejší štatút organizácie verejnoprospešných služieb nemajú možnosť takejto zmeny a hrozí, že zaniknú, v najlepšom prípade v ich činnosti vzniknú škody a komplikácie. V tejto situácii je spolu s inými mnoho nadácií, ktoré pôsobia v oblasti sociálnej starostlivosti a pre ktoré je táto situácia typická. Prejednanie návrhu spomínaného zákona o neziskových organizáciách vykonávajúcich verejnoprospešné služby vo vláde sa pripravuje až na október - november 1997 spolu s návrhom zákona o sociálnej pomoci.

Na príklade zákonov súvisiacich s územnosprávnym usporiadaním a mimovládnyimi neziskovými organizáciami je jasne viditeľná snaha vlády presadiť centralizmus vo verejnej správe. Táto tendencia sa dotýka aj problematiky sociálnej pomoci v tom, že znamená snahu o obmedzovanie úlohy obcí a samosprávy vôbec, ako aj mimovládnych neziskových organizácií. Pretože účinnosť sociálnej pomoci je úmerná pluralite subjektov a zdrojov financovania pri súčasnom rešpektovaní zásady subsidiarity, centralistické tendencie činnostiam sociálnej pomoci uškodia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- Bútorá, M., Košťálová, M., Demeš, P., Bútorová, Z., 1996. Tretí sektor, dobrovoľníctvo a mimovládne organizácie na Slovensku (1995 - jar 1996). In: *Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Nadácia Sándora Máraiho, ss. 185-217.
- Bútorá, M., Demeš, P., 1997. Tretí sektor, dobrovoľníctvo a mimovládne neziskové organizácie. In: *Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. ss. 279-299.
- Cár, M., 1995. Životné minimum sa malo upraviť už v minulom roku. In: *Trend. Týždenník o hospodárstve a podnikaní*. 17. mája 1995. s. 14A.
- Cár, M., 1997. Diferencovanosť výdavkovej situácie domácností na Slovensku sa v rokoch 1992 - 1996 prehĺbila. In: *Trend. Týždenník o hospodárstve a podnikaní*. 27. augusta 1997. s. 10A.
- Filipová, J., 1997. Životné minimum v procese transformácie sociálnej sféry. In: *Práca a sociálna politika*. č. 9, ss. 2-6.
- Gajdošíková, E., 1995. Transformácia sociálnej sféry a systém sociálneho zabezpečenia. In: *Trend. Týždenník o hospodárstve a podnikaní*. 26. júla 1995.
- Galáš, J., 1995. Spolupráca s neštátnymi subjektami v procese transformácie sociálnej sféry. In: *Práca a sociálna politika*, č. 7-8/1995, ss. 31-32.
- Galáš, J., 1996. Sociálna práca v procese transformácie sociálnej sféry. In: *Práca a sociálna politika*, č. 11-12/1996, ss. 5-7.
- Hoffbauer, R., 1996. Informačná vojna o Slovensko. In: *Slovenská republika*. 4. januára 1996.
- Hiršl, M., 1992. Chudé domácnosti v 80. letech z regionálneho hľadiska. In: *Otázky práce*, 3, č. 1, ss. 2-4.
- Koncepcia ..., 1996. Koncepcia transformácie sociálnej sféry Slovenskej republiky. In: *Práca a sociálna politika*, č. 1/1996, ss. 5-24.
- Leško, M., Hajko, J., Jurina, E., Kovalčík, J., Prosnan, J., 1995. Boj o moc ako pohyb v bludnom kruhu. In: *Trend. Týždenník o hospodárstve a podnikaní*. 22. marca 1995.
- Nižňanský, V., 1997. Verejná správa. In: *Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. ss. 59-69.
- Poracký, A., 1995. Účasť neštátnych subjektov na poskytovaní sociálnych služieb v zmysle zákona SNR č. 135/1992 Zb. In: *Práca a sociálna politika*, č. 7-8/1995, ss. 30-31.
- Poracký, A., 1996. Poskytovanie sociálnych služieb právnickými a fyzickými osobami. In: *Práca a sociálna politika*, č. 11-12/1996, s. 21.
- Programové ..., 1995. Programové vyhlásenie vlády SR. In: *Trend. Týždenník o hospodárstve a podnikaní*.

- Reiselová, E., 1997. Životná úroveň obyvateľov SR mierne stúpa, 80% ľudí však pociťuje obavy z budúceho vývoja. In: *Trend. Týždenník o hospodárstve a podnikaní*. 2. júla 1997, s. 12A.
- Schavel, M., 1996. Súčasný stav a perspektívy Centra poradensko-psychologických služieb. In: *Práca a sociálna politika*, č. 11-12/1996, ss. 24-25.
- Spokojnosť ..., 1996. Spokojnosť občanov s vybavovaním záležitostí na obecných a okresných úradoch. In: *Názory. Informačný bulletin č. 1*. Bratislava: Ústav pre výskum verejnej mienky pri Štatistickom úrade SR.
- Správa ..., 1996. Zo Správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR v roku 1995. In: *Práca a sociálna politika*, č. 7-8/1996, ss. 22- 29.
- Správa ..., 1997. Zo Správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR v roku 1996. In: *Práca a sociálna politika*, č. 7-8/1997, ss. 17-23.
- Tvrdoň, A., 1936. *Spolky, ústavy a zařízení pro péči o chudé a péči o mládež ochrany potřebnou v Republice Československé. Seznam podle stavu v roce 1934*. Praha: Státní úřad statistický.
- Valná, S., 1997. Názory obyvateľstva na vymedzenie sociálneho minima. In: *Práca a sociálna politika*, č. 9, ss. 7-8.
- Valná, S., Filipová, J., 1996. Projekt určovania životného minima v podmienkach SR je východiskom pripravovanej novely zákona. In: *Trend. Týždenník o hospodárstve a podnikaní*. s. 12A.
- Vašečka, I., 1995. *Sociálne a organizačné podmienky utvárania systému sociálnej pomoci na lokálnej úrovni*. Výskumná správa S.P.A.C.E., Bratislava.
- Vašečka, I., 1997. *Skupinové stratégie obyvateľov vybraných lokálnych spoločenstiev v situáciách sociálneho ohrozenia*. Výskumná správa S.P.A.C.E., Bratislava.
- Woleková, H., 1995. Alternatívna sociálna politika. In: *Pre ľudí a o ľuďoch. Otázky formovania sociálnej politiky na Slovensku*. Bratislava: S.P.A.C.E., ss. 83-84.
- Woleková, H., 1996. Sociálna politika vlády a sociálna situácia obyvateľov Slovenska v roku 1995. In: *Slovensko 1995. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Nadácia Sándora Máraiho, ss. 151-160.
- Woleková, H., 1997. Sociálna politika. In: *Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. ss. 185-196.
- Z Programového vyhlásenia ..., 1995. Z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky. In: *Práca a sociálna politika*, č. 1/1995, s. 23.

politiky po roku 1989. T.j. politika zamestnanosti "zúžená" na politiku trhu práce tu analyzovaná ako príčina i dôsledok a rovnako i ako súčasť sociálnej politiky. Z uvedených dôvodov sa ďalej v texte nerozlišuje medzi politikou trhu práce (PTP) a politikou zamestnanosti (PZ), resp. ich časťami, ak to nie je vyslovene uvedené.

1. HYPOTÉZY

Hypotézy overované v tejto štúdií boli formulované pre celú oblasť sociálnej politiky do nasledujúcej podoby:

H 1.1. Presun zodpovednosti štátu na iné subjekty (inštitúcie) a individua

H 1.2. Kryštalizácia záujmových skupín vstupujúcich do procesu formovania a realizácie danej politiky (v rámci prijatých legislatívnych pravidiel - korporatívne inštitúcie - alebo neformálne).

H 1.3. Miera, pravidlá a formy občianskej participácie na procese formovania a realizácie danej politiky. (Dva protipóly: štát vytvára možnosti pre občiansku participáciu verzus pripravenosť občanov zúčastniť sa politiky.)

H 1.4. Konceptné a administratívne nároky na formovanie a realizáciu politiky, t.j. realizačný potenciál ministerstiev a ďalších orgánov štátnej správy.

Odpovede na tieto otázky, potvrdenie alebo vyvrátenie platnosti týchto hypotéz vyžaduje ako analýzu politického procesu formovania a realizácie politiky zamestnanosti, tak i vecnú analýzu reálneho vývoja na trhu práce.

2. ANALÝZA AKTUÁLNEHO PROCESU FORMOVANIA A REALIZÁCIE PZ

2.1. Konceptie a ciele politiky zamestnanosti

Základná otázka znie: malo Slovensko vôbec nejakú koncepciu politiky zamestnanosti a ciele v období rokov 1990-1996.

Odpoveď nie je taká jednoduchá ako sa možno na prvý pohľad zdá. Odpoveď znie - áno a aj nie. Malo ciele, i keď možno nie vždy presne a situácii adekvátne vytýčené, ale chýbala koncepcia v zmysle ucelenej stratégie (nástrojov, postupov a harmonogramu dosiahnutia cieľov).

Neexistencia koncepcie politiky zamestnanosti je priamym dôsledkom neexistencie koncepcie hospodárskej politiky ako vyššieho "rámca". Odpoveď znie - áno aj nie, i v závislosti na užšej časovej periodizácii. (Vid'. bližšie príslušnú časť 2.1.2.) Koncepcia ekonomickej transformácie bývalej ČSFR realizovaná i na Slovensku do roku 1992 takýmto vyšším rámcom bola. ¹⁾ Práve

táto koncepcia, jej realizácia a výraznejšie negatívne dôsledky na trhu práce Slovenska sa však stali, okrem iných, odôvodnením rozdelenia ČSFR a odôvodnením osamostatnenia SR.

Nová hospodárska koncepcia a jej integrálna súčasť koncepcia zamestnanosti však napriek príslubom viacerých vlád v období rokov 1992-1995 neuzrela svetlo Slovenska. A to napriek tomu, že najmenej 2 vlády SR pod vedením p. Mečiara od roku 1993 na nej pracovali a mali ich zahrnuté vo svojich plánoch úloh.

Objektívne a nestranne je možné konštatovať, že toto úsilie sa naplnilo až v roku 1996, keď pod vedením MPSVaR SR bola vypracovaná "Koncepcia politiky zamestnanosti" s podtitulom "(vrátane štátnej politiky, politiky trhu práce a koncepcie služieb zamestnanosti)".

Je to čin o to odvážnejší, že širší rámec, koncepcia transformácie hospodárstva SR nebola vypracovaná ani v tomto časovom horizonte.

Obdobná je situácia v oblasti sociálnej politiky - ktorá rovnako nemala jasne definovanú a prepracovanú koncepciu politiky - resp. program transformácie sociálnej sféry až do roku 1996.²⁾

Keďže však v referenčnom období 1990-1995 neexistovala skutočná koncepcia politiky zamestnanosti bola reálna politika zamestnanosti ovplyvňovaná 3 základnými faktami

- 1) cieľmi politiky zamestnanosti
- 2) skutočným vývojom na trhu práce
- 3) dostupnými nástrojmi PZ.

CHARAKTER CIEĽOV POLITIKY ZAMESTNANOSTI

Spoločensko-ekonomické zmeny po roku 1989 len postupne nachádzali odozvu i v politike zamestnanosti v jej cieľoch a metódach. V dôsledku presadenia sa trhových mechanizmov hospodárskeho života centrálne plánovaná a direktívne riadená PZ socialistického typu s jej hlavným cieľom - potlačenia prejavov skrytej nezamestnanosti - prezamestnanosti, stratila svoje ideologické i vecné opodstatnenie. Umelo vytváraná prevaha dopytu po práci nad jej ponukou sa zmenila v prevahu ponuky nad dopytom.

Ciele politiky zamestnanosti boli prvýkrát formulované Zákonom o zamestnanosti č. 1/1991 Zb. ako: "dosiahnutie plnej, produktívnej a slobodne zvolenej zamestnanosti".³⁾ Takéto vymedzenie vychádzalo z ústavou (ešte socialistickou) zaručeného práva na prácu pre všetkých - a to zdôraznením aspektu "plnej" zamestnanosti. Na strane druhej súčasný dôraz na aspekt "produktívnej" zamestnanosti, tento socialistický sociálny aspekt oslabuje, pretože produktívna zamestnanosť vylučuje "sociálnu zamestnanosť" prezamestnanosť a mení skrytú nezamestnanosť v otvorenú nezamestnanosť.

Ide teda o rozporuplné vymedzenie cieľov politiky zamestnanosti. Nie že by plná a produktívna zamestnanosť sa absolútne vylučovali, ale v danom historickom období a sociálno-ekonomickom stave Slovenska s vysokou sociálnou zamestnanosťou - prezamestnanosťou neboli tieto dva ciele plne kompatibilné.

A to navyše v situácii nevyhnutných zmien ekonomickej štruktúry Slovenska - zmien charakteru riadenia, vlastníctva a reštrukturalizácie jednotlivých sektorov, odvetví, i medzinárodne - obchodných vzťahov.

Okrem strategického cieľa konverzie zbrojnej výroby však reštrukturalizácia jednotlivých odvetví nemala stanovené konkrétne operatívne ciele a tak ani politika zamestnanosti sa nimi nemohla riadiť.

Preto transformačné procesy v ďalších rokoch - zmeny systému riadenia (dekompozícia veľkých hospodárskych celkov - rozpad výrobných-hospodárskych jednotiek, generálnych a podnikových riaditeľstiev) - zmeny vlastnícke (malá a veľká privatizácia), reštrukturalizácia sektorov a odvetví (posuny z primárnej a sekundárnej sféry do terciálnej) ako i zmeny medzinárodno-obchodných vzťahov (zánik trhu RVHP, rozdelenie trhu ČSFR, liberalizácia obchodných vzťahov) a ďalšie - a ani ich dopady na trh práce - nenašli adekvátne vyjadrenie v zásadnej zmene cieľov politiky zamestnanosti. A to bez ohľadu na zmeny politických subjektov - vlád, ktoré sa striedali.

V cieľoch politiky zamestnanosti sa prejavila len snaha o zmiernenie negatívnych dôsledkov sociálno-ekonomických zmien na trhu práce, zvlášť jej najmarkantnejšieho prejavu nezamestnanosti.

Tak napr. politika zamestnanosti mala zavedením (nástroja - cieľa) hmotného zabezpečenia nezamestnaných, prispieť k tvorbe záchranej sociálnej siete. Pričom ide o prvok skôr sociálnej politiky než politiky zamestnanosti. Ide o jeden z mála príkladov dlhodobých cieľov.

Neskoršie zmeny týchto cieľov (napr. výšky HZ) mali operatívny charakter, reagovali len na vývoj trhu práce, aj to s istým, neraz značným opozdením.

Tento stav viedol a vedie k prevahe krátkodobých cieľov a k absencii dlhodobých cieľov.

Zmeny cieľov politiky zamestnanosti v rokoch 1990-1996

Kvalitatívne ciele PZ boli bližšie určené v období r. 1991-96 Zákonom SNR č. 83/91 Zb. o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti, kde cieľom politiky zamestnanosti SR je: "dosiahnutie rovnováhy medzi ponukou a dopytom na trhu práce a produktívne využitie zdrojov pracovných síl pri slobodnom výbere zamestnania".⁴⁾

Súčasne je určený "arzenál" nástrojov a postupov realizácie štátnej politiky zamestnanosti: "...sa vytvárajú a uplatňujú vhodné nástroje hospodárskej a sociálnej politiky, najmä:

- a) prognózy, koncepcie a programy zamestnanosti,
- b) programy podpory účelného podnikania, rozvoja služieb, ďalšieho pracovného uplatnenia zamestnancov uvoľňovaných pri realizácii rozsiahlych štrukturálnych zmien, organizačných a racionalizačných opatrení,
- c) spoločensky účelné pracovné miesta a verejno-prospešné práce
- d) bezplatný systém sprostredkovania zamestnania,
- e) rekvalifikácia občanov a poradenstvo pre voľbu povolania a pracovné uplatnenie,
- f) hmotné zabezpečenie občanov uchádzajúcich sa o zamestnanie a počas rekvalifikácie,
- g) hmotná podpora zamestnávania občanov so zmenenou pracovnou schopnosťou,
- h) usmerňovanie zamestnanosti cudzincov na území SR a štátnych občanov SR v zahraničí,
- i) systém evidencie uchádzačov o zamestnanie a voľných pracovných miest."⁵⁾

Tieto ciele (ktoré majú súčasne inštrumentálny charakter) ostali napriek početným (najmenej 10 zmenám) pôvodného zákona nezmenené v celom referenčnom období. A to napriek tomu, že podmienky ich použitia vykonávacie predpisy boli nespočetnekrát zmenené. (Bližšie vid' časť Reálne politiky trhu práce). Predovšetkým ciele a nástroje pod bodmi a), b) ostali len v

proklamovanej podobe a nenašli širšie reálne uplatnenie v praxi. A to predovšetkým preto, že ich realizátorom mali byť zamestnávateľia. Chýbali však stimulačné mechanizmy ich konania v smere týchto cieľov.

V kvantitatívnej podobe boli ciele politiky zamestnanosti určené len výnimočne, aj to skôr ako ciele javu komplementárneho k zamestnanosti - ako ciele znižovania nezamestnanosti - t.j. ako reakcia na vývoj trhu práce. Išlo teda o krátkodobé ciele parciálneho charakteru.

Ciele boli vytyčované pre celú SR - napr. v programových vyhláseniach vlád. Ale i regionálne - napr. určovaním miery zníženia vykazovanej nezamestnanosti, ako prostriedkov mzdovej stimulácie riaditeľov úradov práce v r. 1994-1995. (Pokus o podobný administratívno-direktívny spôsob riadenia existoval v r. 1991, ale bol zamietnutý a nerealizovaný.)

Na územno-regionálnom princípe boli založené i pokusy o tzv. regionálne programy zamestnanosti, resp. súbory opatrení regionálneho určenia komplexnejšieho charakteru z r. 1992 - ktorý sa týkal 13 okresov s najvyššou mierou nezamestnanosti. Po ich zlyhaní až do r. 1995 absentovali takéto pokusy. Ale ani regionálne konkretizované ciele politiky zamestnanosti z r. 1995 sa neukázali oveľa prínosnejšími.⁶⁾

Napriek týmto snahám mali štátne orgány práce - zvlášť úrady práce - počas celého obdobia relatívne dostatočný priestor k určovaniu vlastných - špecifických cieľov politiky zamestnanosti adekvátnych miestnym potrebám trhu práce. Nie vždy však boli schopné tento priestor primerane využiť. Najvýraznejším limitom dosiahnutia cieľov politiky zamestnanosti sa ukázali okrem legislatívnych finančné a kapacitné, personálne obmedzenia ako i nedostatky informačných a kontrolných systémov.

Ani v priebehu roka 1996 nedošlo k podstatnejšej modifikácii cieľov politiky zamestnanosti, a to ani napriek vzniku novej koncepcie PZ.

Začiatkom roka 1996 bol MPSVaR SR vypracovaný materiál "Koncepcia politiky zamestnanosti (vrátane štátnej politiky, politiky trhu práce a koncepcie služieb zamestnanosti). Ciele politiky zamestnanosti a politiky trhu práce boli prevzaté z predchádzajúcich dokumentov bez podstatnejších zmien:

- rovnováha ponuky a dopytu na trhu práce
- plná, produktívna a slobodne zvolená zamestnanosť
- Súčasne "Koncepcia" upresňuje, kvantifikuje niektoré ciele v zhode s programovým vyhlásením vlády SR (z januára 1995) a vytyčuje úlohy:
- pokles miery nezamestnanosti v r. 1998 pod 10% a v roku 2005 "okolo 6%"

Novým prvkom je snaha o akúsi "prevenciu" nezamestnanosti s orientáciou na zamestnaných a zvýšenie flexibility trhu práce. Vytyčuje i cieľ užšieho prepojenia hospodárskej a sociálnej politiky a ich koordinácie. Tak napr. návrh uznesenia vlády SR ku "Koncepcii..." ukladá ministrom a vedúcim ostatných ústredných orgánov štátnej správy "vypracovať koncepcie rezortnej politiky zamestnanosti v nadväznosti na koncepciu rozvoja rezortov..." do roku 1998 s výhľadom do roku 2005. Predpokladá vytvorenie medzirezortnej komisie pre integráciu politiky zamestnanosti a trhu práce s ďalšími súčasťami hospodárskej politiky.

Súčasne bol vypracovaný súbor opatrení na zabezpečenie realizácie "Koncepcie ...". Tento je prednostne a tradične zameraný na politiku trhu práce, pre ktorú určuje úlohy:

- V pasívnej politike TP :
- prechod na poistný systém hmotného zabezpečenia uchádzačov
- prípravu dobrovoľného "pripoistenia" okrem povinného platenia príspevku
- zlepšiť kvalitu "služieb" - zvlášť sprostredkovania a poradenstva

V aktívnej politike TP :

- zvýšiť adresnosť používaných nástrojov určením cieľových skupín podľa regionálnych potrieb

Ďalej vytyčuje ciele v oblastiach:

- informačného systému TP (dobudovanie a vzájomná prepojenosť)
- finančného zabezpečenia politiky TP (samofinancovanie)
- a predovšetkým - nového inštitucionálneho zabezpečenia trhu práce vznikom Národného úradu práce.

Dennú prax štátnych orgánov práce v roku 1996 táto koncepcia podstatnejšie nezmenila. Existujúcu sústavu krátkodobých cieľov však doplnila o strednodobú perspektívu (do r. 2005). Ďalšiu z hľadiska koncepcií a cieľov politiky trhu práce nevýznamnú modifikáciu predstavuje "nový" Zákon o zamestnanosti č. 387/96 Z.z., ktorý sa pripravoval od r. 1995 a zvlášť intenzívne v r. 1996 a nadobudol účinnosť od 1.1.1997.

2.1.1. Infraštruktúra rozhodovania

Aktéri

Politika zamestnanosti vznikla ako "priesečník" štátnej hospodárskej a sociálnej politiky. Pre jej realizáciu boli dokonca vytvorené špecializované štátne orgány - tzv. štátne orgány práce.⁷⁾ Ich úlohy určil štát. Rozhodujúci podiel štátu na formovaní rozhodnutí o PZ je na Slovensku evidentný v celom referenčnom období i keď sa menili jeho proporcie, formy a metódy.

Štát, jeho orgány - či už exekutíva, vláda alebo rezorty a štátne orgány práce, alebo zákonodarcovia zohrávali rozhodujúcu a suverénnu úlohu pri formovaní PZ zvlášť v r. 1990-1993. V rokoch 1990-92 to boli popri národných parlamentoch a vládach i parlament a vláda federálna, popri MPSV SR i FMPSV. Tieto určovali ciele a financovali PZ do polovice r. 1992.

Osamostatnením SR od r. 1993 tieto funkcie prevzala "národná" vláda a MPSVaR SR, ale defacto si ich držal stále štát. Zamestnávateľia a zamestnanci mohli presadzovať svoje záujmy len v obmedzenom rozsahu a to z viacerých dôvodov.

Záujmy zamestnávateľov (zvlášť v počiatočnom období) neboli dostatočne "kryštalizované" vo vzťahu k štátu ani vo vzťahu k zamestnancom. V predchádzajúcom období boli zamestnávateľ a štát v skutočnosti 2 strany tej istej mince.

Pritom ich postavenie zamestnávateľa v novej situácii na trhu práce je vnútorne rozporné. Na jednej strane zamestnávateľia (resp. ich časť) vystupuje ako zdroj uvoľňovanej pracovnej sily, nezamestnaných a ich záujmom je čím ľahšie sa nadbytočnej pracovnej sily "zbaviť", t.j. uľahčiť mobilitu pracovnej sily.

Na strane druhej zamestnávateľ má záujem stabilizovať svoju existujúcu pracovnú silu - t.j. sťažiť jej mobilitu.

Navyše zamestnávateľ, ako ten kto z väčšej časti financuje PZ (či už cez dane a štátny rozpočet, či priamo cez fond zamestnanosti alebo poistné) má záujem o čo najnižšie náklady na nezamestnanosť a to úmerne s uvedomovaním si tejto svojej funkcie.

Táto ambivalentnosť postojov a záujmov zamestnávateľov našla svoje vyjadrenie i v procese tvorby PZ spočiatku len sprostredkované za presadzovania rôznych skupín zamestnávateľov prostredníctvom politických strán, neskôr i prostredníctvom reprezentatívnych organizácií zamestnávateľov.

Evidentnou sa stala diferenciácia záujmov malých zamestnávateľov a živnostníkov, ktorí žiadali a žiadajú podporu malého a stredného podnikania, rozšírenie konkurenčného prostredia liberalizáciu trhu i trhu práce a záujmov veľkých zamestnávateľov snažiacich sa o podporu veľkých projektov zamestnanosti a defacto o ochranu svojho postavenia na trhu a obmedzenie konkurencie. Zmena vplyvu týchto skupín pri formovaní politiky zamestnanosti je zreteľná ako pri koncipovaní cieľov PZ, tak i v jej realizácii.

Kým v rokoch 1990-92 je zrejماً podpora štátu malým a stredným zamestnávateľom (podpora projektov malej privatizácie, prostriedky aktívnej politiky zamestnanosti nesmeli byť použité pre vytváranie pracovných miest v štátnych podnikoch), od r. 1994-95 i pod vŕgonálnom princípe boli založené i pokusy o tzv. regionálne programy zamestnanosti, resp. súbory opatrení regionálneho určenia komplexnejšieho charakteru z r. 1992 - ktorý sa týkal 13 okresov s najvyššou mierou nezamestnanosti. Po ich zlyhaní až do r. 1995 absentovali takéto pokusy. Ale ani regionálne konkretizované ciele politiky zamestnanosti z r. 1995 sa neukázali oveľa prínosnejšími.⁶⁾

tnanci ako aktéri politiky zamestnanosti vystupovali od počiatku ako aktívny subjekt tejto politiky a to predovšetkým vďaka relatívne silnému postaveniu ich reprezentatívnych organizácií - odborov.

I keď po r. 1989 došlo k poklesu odborovej organizovanosti neprejavil sa tento pokles členskej základne na vplyve odborov, skôr naopak vplyv odborov pri formovaní PZ vzrastal. Už koncepcia hmotného zabezpečenia nezamestnaných a odstúpného ako súčasť záchranej sociálnej siete v r. 1990 boli "príspevkom" odborov k PZ. Neskôr Rada hospodárskej a sociálnej dohody (RHSD) ako i Generálna dohoda (GD) sa stali priestorom a nástrojmi presadzovania záujmov zamestnancov i zamestnávateľov na trojstrannom princípe spolu so záujmami štátu. Štát ako najväčší zamestnávateľ (zvlášť v r. 1990-91 však zákonite bol svojimi záujmami bližšie zamestnávateľom ako k odborom). Preto sa odbory formovali postupne ako jediný reálny partner a súčasne oponent vlády a zamestnávateľov.

Uplatnením tripartitného princípu v poradných orgánoch ŠOP (1990-93), samosprávnych orgánoch Fondu zamestnanosti (1994-96), ako i v samosprávnych orgánoch Národného úradu práce (od r. 1997) bol pre odbory vytvorený primeraný priestor na celoštátnej i regionálnej, či miestnej úrovni. Prerastanie záujmov časti zamestnávateľov a štátu v r. 1994-96 preto malo zákonite za následok i zhoršenie vzťahov štátu a odborov v 2. polovici r. 1996 a ich vyhrotenie v podobe prerušenia sociálneho dialógu. Jedine skupina nezamestnaných nenašla svojho vlastného reprezentanta - a tak ich záujmy si striedavo "prisvojovali" a vydávali sa za ich reprezentantov tu štát, tu rôzne politické strany (takmer všetky), tu odbory.

Vplyv nezamestnaných, ako potencionálny zdroj sociálneho napätia bol však v celom referenčnom období značný. Táto "sociálna skupina" ani nie tak svojimi kvalitatívnymi charakteristikami, ako skôr svojou dynamickou kvantitou ovplyvňovala ako formovanie cieľov, tak predovšetkým reálne politiky trhu práce.

Vplyv politických strán na formovaní PZ je evidentný - otázky zamestnanosti je možné nájsť vo volebných programoch každej strany; rozdiely v nich sú však minimálne a preto špecifickým spôsobom ani neovplyvnili PZ.

Z ostatných aktérov PZ by som sa chcel zmeniť ešte o 3 druhoch subjektov - vedecké a ekonomické pracoviská, zahraničné subjekty a miestna samospráva.

Slovenské vedecké pracoviská venovali javu nezamestnanosti spočiatku (v r. 1990-91) len minimálnu pozornosť. Až od r. 1992 SAV a jej ústavy - Ekonomický a Prognostický, ako i Výskumný ústav práce a sociálnych vecí sa podieľali na formovaní poznatkov a doporučení pre prax riadenia PZ, aj to skôr ako výsledok entuziazmu jednotlivcov a malých kolektívov než programovo. Ich poznatky a doporučia sa skôr našli odozvu a uplatnenie medzi odborármi a zamestnávateľmi než u štátnych orgánov.

Podiel akademických pracovísk na formovaní PZ bol ešte menší. Významnou mierou sa podieľali na formovaní niektorých častí PZ zahraničné inštitúcie. Zvlášť pri utváraní inštitúcií trhu práce - štátnych orgánov práce bola mimoriadne cenná pomoc poskytnutá v podobe know-how.⁸⁾ Pričom zahraničné skúsenosti s organizovaním inštitúcií trhu práce, úradov práce, neštátnych sprostredkovateľských subjektov, informačného systému trhu práce, financovania trhu práce, ale i funkcií odborov a tripartity výrazne uľahčili a urýchlili procesy na Slovensku v celom referenčnom období.

Štát napriek postupnému presunu svojich kompetencií i zodpovednosti na neštátne subjekty (verejno-právne inštitúcie ako Fond zamestnanosti od r. 1994, Národný úrad práce od r. 1997) si však stále ponechal značné možnosti ingerencie do rozhodovacích procesov o čom svedčí aj fakt, že v samosprávnych orgánoch Národného úradu práce od r. 1997 umožnil zastúpenie miestnym samosprávam, ale bez toho aby sa podielil o vlastné kompetencie. Zástupca miestnej samosprávy vystupuje vo funkcii zamestnávateľa a nie reprezentanta všetkých občanov územia, štátu, čo by bolo nie len logickejšie, ale aj žiadúcejšie.

Ani otázky politiky zamestnanosti, ba ani otázky politiky trhu práce neboli nikdy predmetom širšej verejnej diskusie, verejnosti boli v celom referenčnom období predkladané viac menej hotové rozhodnutia a tak priestor občianskej participácie bol značne obmedzený.

Na formovaní verejnej mienky sa podieľali významnou mierou masmédiá. Zvlášť v r. 1991-92 bola nezamestnanosť priam "hororovým hitom" masmédií a aj neskôr ostala v popredí jej pozornosti a to napriek tomu, že väčšina populácie nie že nemá osobnú skúsenosť s nezamestnanosťou, ale jej značná časť ani nezmenila v referenčnom období zamestnanie.⁹⁾[2,3]. Napriek tomu strach z nezamestnanosti, resp. jej sociálno-ekonomických dôsledkov na strane všetkých aktérov formoval politiku trhu práce výraznejšie než koncepcie a ciele hospodárskej a sociálnej politiky.

2.1.2. ETAPIZÁCIA

Pre etapizáciu politického procesu formovania a realizácie politiky zamestnanosti je možné použiť rôzne kritériá, na základe ktorých je možné dospieť k rôznej etapizácii. Preto autorom zvolené kritériá a etapizácia sú len relatívne a platné vo vzťahu k tomu ktorému kritériu.

Z politického hľadiska sa v danom období vystriedalo 6 vlád, pričom každá z nich vtisla svoju pečať PZ. Etapy by teda mohli byť dané pôsobnosťou, či skôr striedaním vlád. Ale i v rámci jednotlivých vlád je možné nájsť významné "míľniky" etapizácie PZ ale aj ich spoločné črty.¹⁰⁾

V rovnakom období bola PZ formovaná a realizovaná v 2 rozličných štátnych útvaroch. Je teda možné rozlíšiť etapu federatívnu a vlastnú slovenskú, t.j. v r. 1990-92 a od 1.1.1993.

Z hľadiska zdroja financovania PTP je možné rozlíšiť etapu financovania zo štátneho rozpočtu do konca r. 1993 a z neštátneho zdroja - Fond zamestnanosti od 1.1.1994. Ale podľa rovnakého kritéria je možné určiť i viacej etáp. Napr. :

- financovanie zo štátneho rozpočtu ČSFR 1990-1992
- financovanie zo štátneho rozpočtu SR 1993
- duálne financovanie zo ŠR a verejno-právneho fondu 1994-96
- financovanie len z verejno-právneho fondu -poistného od 1997.

Z hľadiska koncepcií je možné rozdeliť najmenej 3 etapy:

- federálnych koncepcií a ich slovenských aplikácií 1990 - 1. polrok 1992
- neexistencia koncepcie, resp. popôretia federálnej koncepcie ale operatívnych cieľov realizovaných vlastne v jej intenciách 2. polrok 1992-96
- novej koncepcie PZ schválená 1996, realizovaná od 1.1.1997

Je možné použiť i ďalšie kritériá - vývoja na TP alebo stupňa rozvinutia inštitúcií TP.

Relativita etáp je ešte zrejmejšia pri kombinácii viacerých kritérií súčasne.

Preto navrhujeme pracovne použiť členenie podľa kombinácie kritérií - koncepcie, vývoja na TP, podielu štátu ako i zdroja financovania. (Táto etapizácia je vhodná i z hľadiska verifikácie hypotéz, zvlášť H 1.1. a H 1.4.)

1. etapa transformácie a inštitucionalizácie PZ a PTP 1990- -91
2. etapa stabilizácie PZ a PTP 1992-1996
 - s 2 obdobiami 2.1. dominancie štátu 1992-1993
 - 2.2. duálneho systému 1994-1996
3. etapa novej koncepcie PZ a PTP od 1997.

Prvá etapa je charakteristická formovaním koncepcie PZ v rámci ČSFR a jednotlivých republík, vysokým rastom nezamestnanosti, dominantným postavením štátu pri určovaní PZ i PTP.

Druhá etapa je charakteristická popretím platnosti koncepcií zamestnanosti vytvorených za ČSFR, ale ich faktickým naplnením, vysokou ale stabilizujúcou sa nezamestnanosťou, viac - menej stabilným fungovaním inštitúcií TP s dominantnou úlohou štátu v rozhodovaní i financovaní PTP v 1. období a so zrejmovou tendenciou presunu funkcií na neštátne subjekty v 2. období.

Tretia etapa je charakterizovaná novou koncepciou PZ a PTP, so stabilizovanou a klesajúcou nezamestnanosťou a dovŕšením presunu funkcií na neštátne subjekty pri uvedení si zodpovednosti štátu za PZ a presunu zodpovednosti za PTP na neštátne subjekty.

2.2. REÁLNE POLITIKY TRHU PRÁCE

2.2.1. Legislatíva a akty riadenia

Socialistická legislatíva pred roka 1990 sa v podmienkach formujúceho sa trhu práce stala vzhľadom na nové sociálno-ekonomické javy (predovšetkým transformáciu skrytej v otvorenú nezamestnanosť a vysoký rast nezamestnanosti v roku 1990) nepoužiteľnou, keďže s týmto

javom v zjavnej podobe vôbec nepočítala, resp. ho kriminalizovala klasifikáciou totožnou s príživníctvom.

Tendencia riešiť sociálno-ekonomické javy direktívne - legislatívnymi nástrojmi sa však zachovala.

V období r. 1990-1992 bola legislatíva dotýkajúca sa TP silne ovplyvňovaná legislatívou federálnou, resp. bola modifikovanou kópiou legislatívy Českej republiky.

Prakticky až od roku 1993 je možné hovoriť o "samostatnej" legislatíve TP na Slovensku.

Legislatíve a všetkým zúčastneným na jej prijímaní nie je možné uprieť snahu o pružné reagovanie na vývoj TP. Základy legislatívy boli položené vo veľmi krátkom čase v priebehu r. 1990-1991. (Zákon o zamestnanosti, Zákon o pôsobnosti štátnych orgánov práce pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti a ďalšie). Celý legislatívny systém bol postupne dobudovaný a precizovaný so snahou reflektovať zmenené pomery TP, t.j. aktualizovať legislatívu. Dôsledkom dynamického vývoja TP je však obrovský počet legislatívnych úprav, ktoré sa snažili držať krok so zmenami. Tak napr. Zákon o zamestnanosti bol novelizovaný 10 krát, Zákon o pôsobnosti štátnych orgánov práce 13 krát; predpisy (vyhlášky) o aktívnych nástrojoch politiky zamestnanosti najmenej 14 krát, o hmotnom zabezpečení uchádzačov 5 krát (a to len formou zákonov a vyhlášok, nehovoriac o bezpočte výkladov, metodických pokynov, usmernení a ďalších "nepravých" legislatívnych nástrojov). Neujasnenosť strategických cieľov PTP a prevaha krátkodobých cieľov tak poznačila i charakter legislatívy TP. Táto legislatíva je nesystematická, čo sa prejavuje v jej dvoch vlastnostiach z charakteristických pre roky 1990-96:

- 1) je rozdrobená do rôznych úrovní a nástrojov podľa svojho pôvodu a formy. Tvoria ju zákony (prijímané NR SR), uznesenia vlád, vyhlášky rezortov (zvlášť MPSV) a celý súbor metodických pokynov ŠOP (MPSV, Správy úradov práce (1991-1992), Správy služieb zamestnanosti (1993-1995), Fondu zamestnanosti (od roku 1994) a vlastných ÚP). Nesystémovosť zvyšuje neraz i rozporuplnosť znenia legislatívy, jej výkladu a vykonávacích predpisov, resp. ich premenlivosť.
- 2) je účelová - ako dôsledok chýbajúcej koncepcie na strane jednej a ako dôsledok snahy o reflexiu vývoja na TP, ale i procesu jej prijímania a kodifikácie. Pričom je evidentná tendencia snahy o presun finančných nákladov PTP mimo štátny rozpočet, resp. snaha o zníženie jeho zaťaženia na úkor iných subjektov. Prejavilo sa to napríklad skracovaním doby hmotného zabezpečenia (HZ) uchádzačov (z 12 mesiacov na 6 mesiacov) a znižovaním výšky HZ (z 90% - 65%, resp. 70% počas rekvalifikácie na 60-50-45% minimálnej mzdy) obmedzením absolútnej výšky HZ (bez limitu v r. 1991 na 1,5 násobok minimálnej mzdy) - to všetko v období, keď zdrojom HZ bol štátny rozpočet SR.

Po presune financovania hmotného zabezpečenia na Fond zamestnanosti a predĺžovaním doby evidencie uchádzačov - t.j. nárastu nárokov na sociálne dávky nezamestnaným zo ŠR SR bola však (ťažko nazvať ináč než účelovo) opäť predĺžená doba HZ (hradená z FZ), až po súčasnosť keď horná hranica HZ sa zvýšila na 1,8 násobok minimálnej mzdy, čo je fakticky oddialenie začiatku a zníženie celkových nárokov na financovanie sociálnych dôsledkov nezamestnanosti zo ŠR SR.

Zmenil sa i proces prijímania legislatívy - i keď nie formálne, ale obsahom. Demokratické mechanizmy vnútrorezortného a medzirezortného pripomienkového konania, ktoré zohľadňovalo pripomienky a potreby praxe sa stále viac formalizujú. Zvlášť v r. 1994-1995 presadzuje MPSVaR SR svoju verziu legislatívy a jej výkladu bez ohľadu na pripomienky ostatných subjektov a inštitúcií TP.

Tripartitné dohodovacie konanie v Rade sociálnej a hospodárskej dohody nehovoriac o "práve parlamentnej väčšiny" nadobúdajú rovnaké charakteristiky.

Zhoršenie a prerušenie sociálneho dialógu v r. 1996 je potvrdením, či vyústením tejto tendencie. Súčasný stav legislatívy je neuspokojivý, niektoré základné legislatívne predpisy boli len "kozmeticky" prispôsobované zmenám TP, ale v svojich zásadách vychádzajú z pred trhovými pomeroch a preto nie sú adekvátne potrebám TP - napr. Zákonník práce.

Snaha o legislatívne regulovanie všetkých aspektov TP viedla k atomizácii legislatívy - t.j. k veľkému množstvu vzájomne neprepojených predpisov, často nekompatibilných, resp. nedotiahnutých, čo platí pre celé obdobie r. 1990-96. Pretrváva dominancia sankčných prvkov nad stimulujúcimi.

V procese prijímania legislatívy je zachovaná silná ingerencia štátu, ktorý presadzuje mocensko-politické záujmy štátnej byrokracie a politických subjektov zrastených s časťou zamestnávateľov pred záujmami ostatných subjektov trhu práce - t.j. pred záujmami všetkých zamestnávateľov, pracovníkov a nezamestnaných.

Legislatíve - dokonca i o verejnoprávnej inštitúcii akou je Fond zamestnanosti a Národný úrad práce, dominuje štátno-paternalistický prístup - a dirigistický prístup, ktorý sa snaží zachovať i v budúcnosti. Napr. personálne vplyv na nové verejnoprávne inštitúcie TP - menovanie generálneho riaditeľa Národného úradu práce štátnym orgánom.

K najvýznamnejšej legislatívnej zmene došlo až v samom závère roka 1996 keď bol schválený a nadobudol účinnosť "nový" Zákon o zamestnanosti č. 387/96 Z.z. z 31.12.1996.

Koncentroval a modifikoval predtým veľké množstvo legislatívnych nástrojov do jedného relatívne kompaktného právneho predpisu.

K najvýznamnejšej "zmene" patrí (okrem zmien inštitucionálneho usporiadania trhu práce - vid'. časť 2.2.2.) tendencia "odbremenenia" štátu za PTP. Táto tendencia, zrejma už viac rokov našla vyjadrenie v tzv. "liberalizácii" hmotného zabezpečenia (zvýšenie hornej hranice hmotného zabezpečenia, zmeny dokladovania a výpočtu vymeriavacieho základu, vzniku nároku na hmotné zabezpečenie a ďalšie).

Súčasne došlo k zmene financovania PTP, k zavedeniu síce nepravého ale aspoň názvom poisťného princípu. Súčasne boli "premodelované" nástroje aktívnej politiky zamestnanosti.

Významnejší vplyv na formovanie PTP než zákon sám mal proces prípravy legislatívy, ktorý prebiehal spôsobom a metódami rokov predchádzajúcich. Pripomienky z praxe - úradov práce a Fondu zamestnanosti ale i sociálnych partnerov boli akceptované MPSVaR SR len vo veľmi obmedzenej miere. (Pracovná komisia, ktorá mala iné názory než MPSVaR prezentované návrhy bola zrušená; Ustanovenia o personálnych záležitostiach Národného úradu práce boli napriek nesúhlasu odborov presadené v znení štátno-paternalistickom.)

Nový Zákon o zamestnanosti vstúpil do účinnosti až od 1.1.1997 a preto i zhodnotenie jeho prínosov alebo negatív bude možné až s určitým časovým odstupom.

2.2.2. Inštitucionálna štruktúra trhu práce

Odbory pracovných síl národných výborov (ONV a KNV), ktoré spolu s MPSV tvorili pedant ŠOP plnili väčšinou iné funkcie než vyžadoval nový TP po roku 1989. Preto po vzore iných krajín - predovšetkým SRN, Veľkej Británie a Českej republiky vznikli v druhej polovici roka 1990 prvé úrady práce.¹¹⁾

Mali okresnú pôsobnosť (zhodnú s územným členením Slovenska do okresov). Ich štruktúra a pôsobnosť bola neskôr vymedzená Zákonom o pôsobnosti štátnych orgánov práce pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti.¹²⁾ Až koncom prvého polroka 1991 a v druhom polroku 1991 vznikli obvodné úrady práce ako najnižší stupeň ŠOP, čím sa modifikovala 2 stupňová štruktúra v 3 stupňovú.

Základ materiálo-technického vytvorenia i personálneho obsadenia bol delimitovaný z národných výborov, keďže však obe zložky boli nedostatočné, museli byť úrady práce urýchlene dobudované materiálo - technicky i personálne. Túto úlohu (s obmedzením podľa možnosti finančných) sa podarilo realizovať už v r. 1991, keď z niekoľko sto delimitovaných pracovníkov NV ku koncu roku 1990 vzrástol počet pracovníkov ÚP na 2.026¹³⁾ v 36 Okresných úradoch práce, 2 ÚP miest Bratislavy a Košíc a vo viac než stovke Obvodných úradov práce. (Ku koncu roku 1995 sa zmenil počet ObÚP na 107.) Súčasne prebiehala "kryštalizácia" úloh, postupov a nástrojov Štátnej politiky zamestnanosti a jej orgánov.

Spoločne by mohli byť zhrnuté do 3 kategórií:

1) pasívna politika zamestnanosti:

- evidencia nezamestnaných - uchádzačov a záujemcov
- sprostredkovanie práce - v SR a v zahraničí
- hmotné zabezpečenie uchádzačov
- kontrolná činnosť
- regulácia zamestnávania cudzincov
- informačný systém trhu práce

2) aktívna politika zamestnanosti:

- poradenstvo
- rekvalifikácie
- vytváranie pracovných miest - spoločensky účelné pracovné miesta
 - verejno-prospešných prác
 - chránené dielne
 - a pracoviská

3) ostatné činnosti:

- prevádzkové a administratívne činnosti vlastných ÚP

Obsah týchto 3 kategórií bol v r. 1990-1995 postupne dopĺňaný a modifikovaný predovšetkým v časti APZ o nové nástroje napr.

- civilnú službu 1991-1995
- modifikované podoby spoločensko - účelných pracovných miest - napr. príspevky na zamestnávanie absolventov 1991-1994
- príspevky zamestnávateľom na zachovanie zamestnanosti z rôznych dôvodov - konverzie strojárkej výroby - odbytových ťažkostí pre stratu trhov
 - prechodu na nový výrobný program ...

V dôsledku dynamického rastu počtu úradní práce evidovaných nezamestnaných, rastú s tým spojené agendy, ako i veľkého počtu prvo a druhostupňových štátnych orgánov práce sa stávalo priame riadenie z najvyššieho centra - MPSV neúnosné. Preto bolo koncom roka 1991 rozhodnuté o vytvorení riadiaceho a koordinačného útvaru v r. 1992, ako i o jeho delokácii mimo Bratislavy. Pokus vytvoriť Národný úrad práce (Slovenský úrad práce) ešte za ČSFR, či ako ŠOP alebo ako verejno-právnu inštitúciu sa však ukázal politicky nepriechný a i vnútrorezortný model samostatného ŠOP Správy úradov práce vytvorený v Banskej Bystrici v prvej polovici roku 1992 mal krátku životnosť.

Vývoj trhu práce, potreby zefektívnenia riadenia a koordinácie ŠOP, ako i sústredenia sa na plnenie vlastných funkcií MPSV ako ŠOP však prinútili už v roku 1993 zmeniť názor vládnej politickej garnitúry a záujmových skupín TP (asociácie zamestnávateľských zväzov, odborov), ktoré predchádzajúci model deštruovali a vytvorili nový ŠOP s predchádzajúcemu identickými funkciami pod názvom Správa služieb zamestnanosti, ale už centralisticky v Bratislave. Tento 4 stupňový model sa zachoval až do konca r. 1995.

Permanently nedostatočné zdroje ŠR SR nedovoľujú potrebám efektívnej PTP primerané personálne a materiálno-technické vybavenie územných ŠOP - úradov práce.

Už v 1. polovici r. 1992 bol vedením MPSV prerokovaný a odsúhlasený návrh správy úradu práce dobudovať personálne ÚP na európsky štandard, t.j. na pomer cca 60 uchádzačov na jedného pracovníka ÚP - čo v tom čase predstavovalo potrebu 5.124 pracovníkov. Tento nárast mal byť krytý z rozpočtu federácie. Po voľbách v r. 1992 a zmene vlády sa však stratila politická vôľa.

Negatívne ovplyvnili budovanie ŠOP i necitlivé personálne zásahy motivované často politicky a to opakovane po nástupoch ministerky Keltošovej.

Väčšina ÚP nemá vlastné prevádzkové priestory, je v podnájme. Technické vybavenie ÚP je nedostatočné, značná časť administratívnej techniky - výpočtovej techniky, rozmnožovacej techniky, dopravných prostriedkov je morálne i fyzicky zastaralá. Softwarové vybavenie je nielenže nedostatočné, ale v značnom rozsahu i nefunkčné a nekompatibilné s inými informačnými systémami.

Súčasťou pokusu vytvoriť verejno-právnu inštitúciu TP - Slovenský (národný) úrad bol však i plán systémovej zmeny financovania PTP. Vysoká nezamestnanosť a značné nároky na zdroje ŠR SR pre financovanie PTP mali za následok, že ako politické, tak i ďalšie záujmové skupiny boli ochotné (i keď nie bezproblémovo) už v r. 1993 akceptovať vytvorenie verejno-právnej inštitúcie Fondu zamestnanosti SR na financovanie hmotného zabezpečenia poskytovaného uchádzačom o zamestnanie a na financovanie aktívnej politiky zamestnanosti; ...¹⁴⁾ (Táto idea bola obsiahnutá už vo federálnej koncepcii PZ.)

A tak k 1.1.1994 vznikla a začala fungovať najvýznamnejšia neštátna inštitúcia TP. Zdrojmi tvorby FZ sú predovšetkým príspevky zamestnancov (1%) a zamestnávateľov (3%) zo mzdy, resp. 4% od osôb samostatne zárobkovo činných. Orgány Fondu zamestnanosti sú založené na tzv. tripartitnom princípe - rovnocenného zastúpenia štátu, zamestnávateľov a pracovníkov - reprezentovaných odbormi.

Orgánmi Fondu zamestnanosti sú predstavenstvo a dozorná rada - ktoré majú celoúzemnú, celoslovenskú pôsobnosť a správne výbory FZ, ktoré majú pôsobnosť zhodnú s územnou pôsobnosťou okresných úradov práce. Všetky orgány sú 9 členné.

Najvyšším orgánom je predstavenstvo, dozorná rada je kontrolným orgánom, správne výbory sú územne príslušné orgány vo veciach FZ.

Profesionálny štáb FZ tvoria pracovníci riaditeľstva FZ a jeho detašovaných pracovísk, ktoré majú krajskú pôsobnosť.

Zvláštne postavenie majú pracovníci tzv. oddelení FZ (evidencia platcov do FZ a výber prostriedkov), ktorí sú formálno-právne pracovníkmi úradov práce, teda ŠOP, ale ich prevádzkové náklady (vrátane miezd) hradí (refunduje) FZ, kým prevádzkové náklady ostatných činností ŠOP hradí ŠR SR. FZ priročil k takémuto riešeniu po nedobrych skúsenostiach s vyberaním príspevkov, ktoré v r. 1994 zabezpečovala sociálna poisťovňa a preto v r. 1995 bol zavedený model výberu prostriedkov FZ prostredníctvom odd. FZ na ÚP.

Vznikom FZ však vznikol duálny systém riadenia politiky trhu práce, keďže do pôsobnosti správneho výboru Fondu zamestnanosti v zmysle § 8 ods. (1) Z. č. 10/93 Z.z. patrí posudzovať a schvaľovať poskytnutie príspevkov na APZ. Územné ŠOP - ÚP sú riadené odvetvovo - MPSVaR SR, Správa služieb zamestnanosti - ale ich činnosť je závislá na verejno-právnej inštitúcii - FZ, ktorý schvaľuje rozpočet a prideluje prostriedky na pasívnu PZ a priamo rozhoduje o použití prostriedkov na APZ. Že to nie je ideálny systém, o tom sa v priebehu r. 1994-1995 presvedčili ako ŠOP, tak i FZ. Napätie ktoré zákonite muselo vzniknúť dosiahlo rôznu intenzitu a formy i v závislosti na ochote k vzájomnej spolupráci jednotlivých subjektov rôznych stupňov riadenia.

Perspektívnym riešením, ktoré bolo navrhnuté už koncom r. 1994 a ďalej sa na jeho realizácii pracovalo v r. 1995 mala byť fúzia ÚP a Správy služieb zamestnanosti s Fondom zamestnanosti do verejno-právnej inštitúcie Národného úradu práce. Kroky realizované v priebehu r. 1995 (a v r. 1996) vytvárajú predpoklad kvalitatívneho posunu týmto smerom od 1.1.1997.

2.2. Inštitúcie trhu práce

Až do konca roku 1996 fungovali inštitúcie TP v podobe organizačnej štruktúry nezmenenej oproti r. 1995. K 31.12. 1996 však došlo k zániku tejto organizačnej štruktúry a vytvoreniu Národného úradu práce (NÚP) od 1.1.1997.

Jeho samosprávnymi orgánmi sú:

- predstavenstvo (celoštátna pôsobnosť)
- dozorná rada (celoštátna pôsobnosť)
- správne výbory (regionálna, okresná, resp. krajská pôsobnosť)

Samosprávne orgány sú založené na tripartitnom princípe.

Výkonnými orgánmi sú:

- generálne riaditeľstvo (celoslovenská pôsobnosť)
- krajské a okresné úrady práce (regionálna pôsobnosť)

NÚP vznikol zlúčením Fondu zamestnanosti, Správy služieb zamestnanosti a Okresných a Obvodných úradov práce ako verejno-právna inštitúcia.

Štát si však zachoval rozhodujúcu personálnu ingerenciu do všetkých štruktúr NÚP, predsedom predstavenstva je zo zákona člen vlády minister práce a sociálnych vecí a rodiny, členov predstavenstva a dozornej rady volí NR SR, členov správnych výborov OÚP za štát vymenúva ministerstvo. Generálneho riaditeľa NÚP vymenúva MPSVaR (ako štátny funkcionár) čím je zabezpečená interferencia štátu až do najnižšej úrovne výkonných orgánov NÚP.

Touto ingerenciou je výrazne spochybnený verejno-právny charakter NÚP, čo sa prejavilo vnesením politických kritérií do personalistiky hneď v prvých týždňoch r. 1997.

Súčasne obmedzením kompetencií Okresných úradov práce (personálnych a ekonomických) sa posilnili tendencie centralizovaného krajského riadenia v rozpore so štátom deklarovanou ideou decentralizácie riadenia štátnej a verejnej správy.

Pri formovaní inštitúcií TP je v celom období r. 1990-96 zreteľný vplyv dvoch zahraničných vzorov: nemeckého a britského; No zatiaľ výsledná podoba slovenského inštitucionálneho usporiadania TP je akýmsi hybridom z prvkov oboch. Ostáva dúfať, že prvkov najlepších a nie najhorších z oboch.

K ďalším neštátnym inštitúciám TP patria súkromné sprostredkovateľské agentúry - rôznych typov, predovšetkým tzv. sprostredkovateľov zamestnania za úhradu.

Počet týchto subjektov je však veľmi nízky - len niekoľko desiatok (ku koncu r. 1995 cca 80 ku koncu r. 1996 ich bolo 93) z nich značná časť sídli a pôsobí v Bratislave, resp. v bývalom Západoslovenskom kraji. Ich činnosť je obmedzovaná legislatívne (povoľovacie konanie cez MPSVaR SR) a regulovaná, či kontrolovaná cez ÚP, ale i takým "netrhovým" nástrojom ako Sadzobník maximálnych úhrad za sprostredkovanie zamestnania.⁽¹⁵⁾

Značná časť neštátnych subjektov realizujúca sprostredkovanie na TP volí inú právnu formu (poradenstvo, personálny management a pod.). Značná časť zamestnávateľov (predovšetkým malých a stredných) stále nevyužíva v dostatočnej miere ani štátne orgány práce ani neštátne subjekty pre obsadzovanie voľných miest [1] a spolieha sa na vlastný nábor.

2.2.3. Informačné a kontrolné mechanizmy

Predchádzajúce informačné mechanizmy trhu práce boli v priebehu rokov 1989-90 znefunkčnené. Vznikom veľkého počtu nových zamestnávateľských subjektov, osôb samostatne zárobkovo činných, nových štátnych orgánov práce a iných subjektov (finančné, sociálne, vzdelávacie) a predovšetkým vďaka vzniku reálneho TP sa stali postupy a metódy odborov pracovných síl ONV pre nové štátne orgány práce nepoužitelnými. Budovanie vlastných informačných mechanizmov štátnych orgánov práce zaostáva za potrebou - a to ako kvantitatívne tak i kvalitatívne.

Existujúci informačný systém má nevhodnú konfiguráciu, obsah i rozsah - a to zvlášť o zamestnanosti. Podstatne lepší je informačný podsystem o nezamestnanosti, ktorému dominujú ŠOP a od r. 1994 FZ.¹⁶

Najväčším nedostatkom je neprepojenie existujúcich informačných databáz o TP - t.j. systémov štátnych orgánov práce, Slovenského štatistického úradu, rezortov - ministerstiev, zamestnávateľov, finančných (daňových) úradov, inštitúcií sociálneho zabezpečenia - (sociálnej a ďalších poisťovní), vzdelávacích a školských inštitúcií, ale i samospráv a územných orgánov všeobecnej štátnej správy. I keď napr. už v r. 1991, opätovne v r. 1992 a r. 1995 boli podniknuté kroky k sprístupneniu časti relevantných údajov Slovenského štatistického úradu o zamestnávateľoch pre ŠOP dodnes ÚP nemajú ani len hodnovernú aktuálnu evidenciu zamestnávateľov v svojej územnej pôsobnosti.

Ale ani existujúce informačné systémy iných subjektov (keby aj boli vo vyhovujúcej miere prepojené a dostupné decíznej a výkonnej sfére) nemajú vyhovujúcu štruktúru pre potreby PZ. Tak napr. SŠÚ má ako tak vyhovujúce údaje o zamestnanosti len u zamestnávateľov s 25 a viac pracovníkmi. Značnú časť, a to najdynamickejšia z hľadiska toku zamestnanosti, zamestnávateľa do 25 pracovníkov je do informačných mechanizmov SŠÚ zahrnutá len

výberovo a v nevhodnej periodicite. Výberové súpisy pracovných síl realizované od r. 1992 sú možno vyhovujúce (?) na úrovni celorepublikovej, ale nevyhovujúce na regionálnej - okresnej úrovni (vzorka len 260 domácností) pre inštitúcie TP.

Vlastný informačný systém štátnych orgánov práce je nedostatočný pre analýzy TP zvlášť jej dopytovej stránky. Evidencia voľných miest (napriek legislatívnej povinnosti zamestnávateľov hlásiť každé voľné miesto) nezahŕňa najmenej polovicu TP (podľa odhadu autora nezahŕňa 70-80% TP!). I z ponukovej stránky TP majú ŠOP prehľad len o evidovaných uchádzačoch a záujemcoch nie o jej celom rozsahu.

Navyše ani dostupná časť informácií nemá vhodnú štruktúru, takmer úplne absentujú údaje o cene práce - ako ponuky tak dopytovej stránky - a ďalšie údaje ktoré by umožňovali projekcie, prognózy vývoja zamestnanosti (pracuje sa len s tzv. tvrdými dátami, celkom chýbajú mäkké dáta). Táto situácia pretrváva počas celého referenčného obdobia a od r. 1990 sa skôr zhoršuje ako zlepšuje.

Situácia sa čiastočne zlepšila po vzniku ďalšej údajovej základne o trhu práce - informačného systému Fondu zamestnanosti po roku 1993. Informačný systém FZ je relatívne najkompaktnejším a najlepšie vybudovaným, avšak s primárnym cieľom zabezpečenia výberu finančných prostriedkov a postupne od 2. polovice r. 1994 aj o použití prostriedkov FZ. Jeho zmultifunkčnením dobudovaním a prepojením na informačné systémy ostatných subjektov by politika zamestnanosti Slovenska mohla posunúť jeden z limitov svojho rozvoja.

Ani informácie nesystémového charakteru (zhromažďované neperiodicky, účelovo), napr. analýzy, prieskumy a ďalšie nie sú dostatočne využívané pre PZ z viacerých dôvodov - ale predovšetkým pre to, že nie sú systematizované, triedené - verifikované a zhromažďované na mieste dostupnom pre orgány decízne, či výkonné a sú rozptýlené v miestach databáz svojich tvorcov.

Kontrolné mechanizmy politiky zamestnanosti zahŕňujú 2 podsystémy (členenie je relatívne a účelové pre potreby tejto analýzy)

- 1) kontrolu vývoja na trhu práce (a plnenia cieľov politiky zamestnanosti)
- 2) kontroly správania subjektov trhu práce

Cieľom týchto kontrolných mechanizmov je spätná väzba k PZ a ovplyvnenie vývoja na trhu práce.

Kontrola plnenia cieľov PZ je podmienená existenciou jasne stanovených cieľov, čo ako bolo ukázané v predchádzajúcej časti doposiaľ nebolo na Slovensku realizované. Preto aj kontrola dosahovania cieľov má nesystematický charakter účelovo modifikovaný kontrolným subjektom (zvýšenie zamestnanosti a zníženie nezamestnanosti, ktoré vlády vydávali za úspech hodnotili zamestnávatelia a zvlášť odbory ako nedostatočné.)

Podmienkou účelnej funkcie kontrolného mechanizmu sú však nie len mechanizmy hodnotenia informácií (ich porovnávanie so žiadúcim štandardom), ale i množstvo a kvalita dostupných informácií o vývoji na TP. Žiaľ tento prvok kontrolného systému nie je dostatočný - množstvo a štruktúra informácií je pre rozhodovacie procesy PZ nedostatočné (ako to bolo uvedené v časti predchádzajúcej).

Zdalo by sa, že kontrolné mechanizmy subjektov TP by mali byť dostatočne prepracované vzhľadom na počet a rôznorodosť ku kontrole oprávnených inštitúcií. K nim patria štátne

orgány práce od Ministerstva cez Správu služieb po úrady práce (okresné, obvodné) ako i Fond zamestnanosti ako verejno-právna inštitúcia, ale i orgány - odborových organizácií, tripartity, orgánov špecializovanej či všeobecnej štátnej správy a ďalšie.

Rast funkčnosti kontrolného systému však nie je priamo úmerný rastu počtu kontrolných orgánov, skôr naopak. Existujúce kontrolné mechanizmy majú prevažne charakter negatívnych donucovacích mechanizmov užívajúcich najčastejšie legislatívno-ekonomické nástroje. Tieto ukladajú zamestnávateľom rôzne povinnosti (napr. hlásiť každé voľné miesto do 5 dní úradu práce; najmenej 3 mesiace vopred hlásiť štrukturálne, organizačné alebo regionalizačné zmeny, ktoré by viedli k uvoľneniu pracovníkov; zamestnávať min. 4% pracovníkov so zmenenou pracovnou schopnosťou zamestnávateľom s 20 a viac pracovníkmi a ďalšie. Neplnenie týchto povinností môže byť sankcionované kontrolnými orgánmi uložením značných finančných pokút, resp. je priamo sankcionované zo zákona finančným znevýhodnením napr. vyššie odvody do FZ za neplnenie 4% podielu ZPS.

Ďalej sú to tradičné obmedzenia zamestnávania niektorých skupín - mladistvých, ZPS, žien-matiek, obmedzenia limitujúce množstvo práce - limity nadčasovej práce, nočnej práce, objem práce vykonávanej na základe dohôd o vykonaní práce, obmedzenia Zákonníka práce o zamestnávaní absolventov a ďalšie. Mnohé z nich mali pôvodne ochrannú funkciu niektorých skupín na TP, v zmenených trhových podmienkach však naopak znevýhodňujú tieto skupiny na TP.

Len podstatne menšia časť nástrojov má pozitívny - motivujúci charakter - úľavy na odvodoch daní, poisťných a iných príspevkov, ako i príspevky na nástroje aktívnej politiky zamestnanosti. Účinnosť týchto nemnohých pozitívnych stimulov je obmedzená relatívne malým zvýhodnením, ktoré poskytujú (napr. za zamestnanie osôb z problémových skupín - absolvent, osoby so ZPS) ako i obmedzeným rozsahom zdrojov na aktívnu politiku zamestnanosti.

Pritom sú zrejmé 2 tendencie vývoja posledných 5 rokov:

- 1) rastu počtu obmedzujúcich opatrení a "sprísňovania" legislatívy (napr. povinnosť hlásiť organizačné zmeny v r. 1991 bola založená ako "spravidla 3 mesiace" vopred, v r. 1995 už ako: "najmenej 3 mesiace" vopred)
- 2) presunu finančne pozitívnej motivácie zo štátu na neštátne subjekty (napr. náklady na nástroje APZ v r. 1990-1993 hradené zo štátneho rozpočtu na Fond zamestnanosti od r. 1994, podobne úľavy za zamestnávanie ZPS neznáša plne štát ale poisťovne).

Do tohto podsystému je možné zahrnúť i "vnútorný" kontrolný systém štátnych orgánov práce (ich vlastnej činnosti), ktorý je hierarchizovaný a centralizovaný.

Výsledným efektom týchto tendencií je potrebami dynamického vývoja TP neadekvátny kontrolný mechanizmus, ktorý navyše prispieva k znižovaniu flexibility trhu práce.

Relatívne najlepšie dobudovaný je kontrolný mechanizmus vybudovaný verejno-právnym Fondom zamestnanosti založeným na tripartitnom princípe - zástupcov štátu, zamestnávateľov a odborov a doplnený profesionálnym štábom. Tento systém funguje na celoslovenskej (predstavenstvo a dozorná rada FZ) i na regionálnej - okresnej úrovni (Správne výbory FZ). Jeho nedostatkom je, že nie je v ňom doriešené zastúpenie samospráv. Má však i svoju "profesionálnu" časť - riaditeľstvo fondu a krajské pracoviská.

Fond zamestnanosti začal v r. 1994 a pokračoval v r. 1995 na budovaní kontrolného mechanizmu efektívnosti časti PZ - t.j. efektívnosti nástrojov APZ, ktoré FZ financuje.

Takmer úplne absentujú účinné kontrolné mechanizmy uchádzačov, ich skutočnej nezamestnanosti a ochoty pracovať. Tieto mechanizmy nie sú dopracované legislatívne, technicky ani personálne.

Špecifickým "kontrolným mechanizmom" trhu práce je cena práce. V tejto oblasti napriek snahám o liberalizáciu si štát zachoval značnú ingerenciu a to určovaním minimálnej ceny práce (minimálnej mzdy) i keď jej výsledná výška je určená tripartitne. Reálne tu však ide skôr o bipartitu - keďže záujmy štátu a zamestnávateľov sú si bližšie než záujmy zástupcov pracovníkov.

Na druhej strane "horný limit" zvyšovania mzdy je regulovaný vysokými nepriamymi mzdovými nákladmi (v r. 1995 38% odvody a príspevky zo mzdy hradené zamestnávateľom a vysokým zdanením príjmov).

2.2.4. Uvoľňované zdroje

V období financovania PTP zo ŠR - t.j. v r. 1990-1993 bolo financovanie trvalo "napäté" a limitované nedostatkom zdrojov, i keď v nižšej miere v r. 1990-1992 - v čase krytia finančného deficitu federálnym rozpočtom a výraznejšie v roku 1993 - po osamostatnení SR i jej ŠR.

I preto politické i zákonodarné subjekty súhlasili so zmenou systému financovania a s vytvorením FZ. Hneď v 1. roku jeho existencie sa objem prostriedkov na pasívnu politiku zamestnanosti a aktívnu politiku zamestnanosti zvýšil a akceleroval v roku 1995 a 1996 (bližšie vid'. Tabuľka č.8).

Súčasne však vznikol duálny systém financovania politiky trhu práce, keď pasívna politika zamestnanosti a aktívna politika zamestnanosti sú hradené z Fondu zamestnanosti, ale prevádzkové náklady ŠOP prevažne zo ŠR, pričom jeho časť - činnosť odd. FZ na ÚP je hradená z FZ. Že to nie je ideálny stav ukázal už rok 1994. Výrazne sa však demokratizoval a sprehládnili procesy rozhodovania o použití prostriedkov, keď o rozpočte a jeho použití rozhodujú ako ÚP, tak i SV FZ (pravda nie vždy v ideálnej zhode).

Výnimkou sú nástroje APZ posudzované priamo výkonnými orgánmi FZ - jeho predstavenstvom, resp. "vyššími" ŠOP. Ide o projekty "nadregionálneho", ale tzv. "mimoriadneho" významu o financovaní ktorých rozhodujú orgány FZ a realizuje exekutíva FZ. Tieto projekty boli v niektorých prípadoch schvaľované a financované bez vedomia ÚP, ba i bez vedomia územne príslušných SV FZ. Pre financovanie PTP z FZ platia dve hlavné zásady - sebestačnosti, samofinancovania (t.j. do výšky tvorby zdrojov) a solidarity, t.j. územného prerozdelenia podľa potrieb a možností s prioritizáciou "nárokovej časti" PPZ - HZ. Vzorové zásady a postup pridelovania prostriedkov APZ schválené predstavenstvom FZ sú všeobecne platné v celej SR, ale dostatočne flexibilné aby ich jednotlivé ÚP a Správne výbory Fondu zamestnanosti mohli modifikovať podľa reálnych územných potrieb a vývoja na TP v zhode s cieľom svojej "lokálnej" PZ.

Podiel a absolútna výška finančných prostriedkov vynakladaných a pasívnu a aktívnu PTP je zrejmy zo stĺpcov 5 a 6 tabuľky č. 8. Pričom rok 1992 bol rokom najvyššieho podielu financií vynaložených na APZ a súčasne posledným rokom financovania z Federálneho rozpočtu ČSFR. Túto úroveň sa podarilo dosiahnuť opäť až v r. 1995, aj to len pri vyjadrení v bežných cenách, v prípade vyjadrenia v stálych cenách až v r. 1996.

Podiel výdajov na PZ z HDP bol takisto najvyšší v r. 1992 (vid'. tabuľku č. 11).

2.2.5. Vzťah poskytovateľov a klientov

Poskytovateľmi prevažnej väčšiny "služieb" zamestnanosti boli v období r. 1990-93 výhradne ŠOP od r. 1994 i verejno-právne inštitúcie. Ich klientelu však tvoria na jednej strane nezamestnaní (alebo evidovaní uchádzači o zamestnanie) a len v nevýznamnej miere zamestnaní záujemcovia o zmenu zamestnania (menej než 0,1%), kým na druhej strane sú klientmi i zamestnávateľia. Každá z týchto 2 skupín klientov však vystupuje v rôznych úlohách.

Nezamestnaní skutočne hľadajúci zamestnanie sú v inej pozícii a vzťahu k ÚP ako dobrovoľne nezamestnaní, ktorí nemajú záujem o sprostredkovanie zamestnanie a ich záujmom je čo najdlhšia nezamestnanosť.

Zamestnávateľia majú iný vzťah k inštitúciám trhu práce z pozície potencionálneho zamestnávateľa, iný z pozície potencionálneho zdroja voľných miest (ohlasovacia povinnosť), iný ako žiadatelia o príspevky na APZ a iný ako platcovia (alebo neplatiči) do fondu zamestnanosti, či poistného na nezamestnanosť.

Napriek týmto nezanedbateľným rozdielom premietajúcim sa do rôznych očakávaní a postojov jednotlivých skupín voči inštitúciám trhu práce je bez ohľadu na charakter poskytovateľa služby (ŠOP alebo verejnoprávny subjekt) ako i úroveň riadenia (ObÚP, OÚP, KÚP, Generálne riaditeľstvo, Správa služieb zamestnanosti, MPSVaR) charakteristický dominantný často nadradený vzťah poskytovateľa služby voči klientovi, ktorí by som označil ako "nedostatok zákaznickej orientácie". Tento charakter vzťahov je daný charakterom situácie na TP a legislatívy. Takmer monopolné postavenie ÚP, podmienenosť HZ a sociálnych dávok evidenciou na ÚP, kontrolné a sankčné funkcie voči zamestnávateľom, fakultatívny charakter značnej časti služieb, resp. podmienenosť nárokovateľných služieb podmienkami, ktoré posudzujú tie iste inštitúcie TP i nerovnováha ponuky a dopytu na TP určovali ich vzťahy.

Možnosti a reálny podiel občianskej participácie na formovaní PZ sú pomerne nízke (bližšie vid'. časť infraštruktúra rozhodovania). Okrem záujmov reprezentovaných zástupcami zamestnávateľov a zamestnancov v tripartitných samosprávnych orgánoch sa môžu presadiť len sprostredkovane, napr. formovaním verejnej mienky, kde významnú rolu zohrávajú masmédiá alebo cez politické strany.

Stavovské, profesné a občianske združenia mali len malý vplyv snád' i vďaka ich nízkej angažovanosti v tejto oblasti.

2.3. Efekty politiky zamestnanosti

Poznanie a hodnotenie efektov PZ je možné len za podmienky poznania vývoja na trhu práce a vplyvu PZ na vývoj TP, preto i celá časť tretia, reálny vývoj v oblasti politiky zamestnanosti je súčasťou hodnotenia efektov PZ.

Osobitnú pozornosť si však zaslúži hodnotenie 2 aspektov:

- 1) súladu dosiahnutých efektov s cieľom
- 2) pokrytie sociálnych ohrození generovaných vývojom na TP

2.3.1. Súlad efektov s cieľmi

Nejednoznačné, meniace sa ciele PZ, resp. absencia dlhodobých cieľov v rokoch 1992-1995, prevaha operatívnych cieľov PZ neumožňuje jednoznačné hodnotenie dlhodobých efektov PZ. V období r. 1990-91 je možné pozitívne hodnotiť zvládnutie vytvorenia funkčnej siete inštitúcií TP a to i v podmienkach extrémneho nárastu nezamestnanosti a tým udržania sociálneho zmiernu.

V rokoch 1992-1994 sa nepodarilo výraznejšie zmierniť pokles zamestnanosti ani výraznejšie znížiť nezamestnanosť. Podarilo sa však prispieť k zmenám štruktúry TP v 2 smeroch - v smere zmeny vlastníckych vzťahov (privatizácia, odštátnenie) a v smere zmeny proporcií sektorovej a odvetvovej zamestnanosti (pokles v primárnom a sekundárnom, rast v terciálnom sektore).

V rokoch 1995-1996 sa prejavil obrat v tendencii vývoja TP; zastavil sa pokles zamestnanosti, došlo k obratu - zamestnanosť začala vzrastať a nezamestnanosť mierne klesla.

Či však tieto "úspechy" sú výsledkom realizácie cieľov PTP, tak ako boli postupne formulované alebo skôr produktom makroekonomických vplyvov na TP je iný problém ...

Bez ohľadu na vyššie naznačený problém je možné konštatovať len čiastočné plnenie cieľov PTP, resp. nízku efektivitu niektorých ich funkcií tak, ako boli vymedzené v časti 2.1..

Či už sú to funkcie inštitúcií TP, napr. klesajúca účinnosť sprostredkovania zamestnania (viď. 5 stĺpec tabuľky č. 5) alebo klesajúci vplyv APZ na umiestňovaní nezamestnaných, či na ovplyvňovaní TP (viď. stĺpec 8 a 9 tabuľky č. 7) alebo charakteristiky vývoja TP, ako napr. jeho segmentácia a nízka flexibilita alebo sociálne dôsledky vývoja na TP a pokrytie ich sociálnych ohrození.

2.3.2. Pokrytie sociálnych ohrození

K najvýznamnejším sociálnym dôsledkom vývoja na TP v rokoch 1990-96 patrí prehĺbenie sociálnej marginalizácie. Charakter a obsah vykonávanej práce a odmena za prácu sú hlavnými diferenciálnymi faktormi sociálnej štruktúry nielen indivíduí a skupín, ale tradične i regiónov.

Preto i prehĺbenie diferenciácií na TP viedlo k marginalizácii ako sociálnych skupín, tak regiónov, keď na jednej strane vznikli tzv. privilegované skupiny (s výhodnejším postavením na TP) a privilegované regióny (s nízkou nezamestnanosťou) a ich proťajšky znevýhodnené, problémové alebo ohrozené skupiny a regióny na TP.

Výrazný pokles zamestnanosti v primárnom a sekundárnom sektore národného hospodárstva významne a dlhodobo obmedzil pracovné príležitosti pre nekvalifikovanú, resp. nízko kvalifikovanú pracovnú silu v poľnohospodárstve, stavebníctve ale i v priemysle a súčasne zvýšil konkurenciu v službách.[13] Prevaha ponuky práce nad dopytom výrazne zhoršila pozície pracovníkov so zmenenou pracovnou schopnosťou. Ale uplatnenie nachádzajú stále ťažšie i absolventi škôl, ako i pracovníci v preddôchodkovom veku, resp. už i v "strednom veku" (45 a viac rokov) viď. tabuľku č. 12 a č. 13.

K výraznej marginalizácii v dôsledku kumulácie týchto tendencií došlo u skupiny pracovníkov rómskeho pôvodu. Na marginalizácii tejto skupiny pracovníkov sa podieľajú okrem etnicky a rasovo motivovaných predsudkov zamestnávateľov i odlišné sociokultúrne charakteristiky rómskeho obyvateľstva, ktoré akceptuje túto marginalizáciu bez výraznejších protestov.

Prehĺbila sa územná diferenciácia TP, ktorá vedie k marginalizácii niektorých regiónov (okresov), resp. mikroregiónov v rámci okresov. (Viď. tabuľka č. 9 príloha č. 5.)

Táto územná marginalizácia je dôsledkom kumulácie poklesu zamestnanosti sektorovej i odvetvovej, ako i investícií kapitálových a stavebných v danom regióne.

Zvlášť výrazne sa prejavila v regiónoch industrializovaných v období budovania socializmu - t.j. v regiónoch v ktorých zamestnanosť bola závislá na malom počte veľkých zamestnávateľov, ktorých problémy mali za následok hromadné prepúšťanie pracovníkov. K najproblémovjším regiónom z hľadiska zamestnanosti patrí juh a juhovýchod Slovenska (tradične poľnohospodárske a potravinárske regióny). Pričom k okresom s najvyššou mierou nezamestnanosti patria okresy ¹⁷⁾ Rimavská Sobota, Rožňava a Trebišov. (V posledných 6 rokoch medzi 3 okresy s najvyššou mierou nezamestnanosti patrili R. Sobota 5x, Rožňava 4x, Trebišov 3x.) Naopak najnižšiu mieru nezamestnanosti má Bratislava mesto, a okres Bratislava vidiek. (V posledných 6 rokoch Bratislava 6x, Bratislava vidiek 3x.)

Pokles alebo strata často jediného ale väčšinou rozhodujúceho zdroja príjmu v dôsledku straty zamestnania má za následok rast sociálnej odkázanosti nielen jednotlivcov, ale aj vyživovaných alebo ináč odkázaných osôb - väčšinou členov rodiny. Pritom zvlášť rast počtu opakovaných dávok sociálnej starostlivosti po r. 1990, t.j. súčasne so vznikom a rastom výraznej nezamestnanosti je indikátorom ich previazanosti.

I keď nie sú známe presné počty nezamestnaných, ktorí sa stali sociálne odkázanými (resp. poberateľmi dávok sociálnej starostlivosti z rapídneho rastu objemu vyplatených dávok sociálnej starostlivosti po roku 1991 ako i súčasného rastu počtu nezamestnaných, rastu podielu dlhodobo nezamestnaných za súčasného poklesu podielu poberateľov HZ je zrejmé, že došlo i k výraznému rastu počtu sociálne odkázaných (viď. tabuľka č. 10). (Podľa údajov za január 1996 zo 441,15 mil. Sk dávok sociálnej odkázanosti boli 3/4 (74,45%) vyplatené evidovaným uchádzačom o zamestnanie.)¹⁸⁾

Nezamestnanosť sa tak výrazne podieľa na vzniku sociálnej chudoby a takzvanej "underclass". Dlhodobá nezamestnanosť a pretrvávajúce problémy nájsť vhodné pracovné uplatnenie (spolu s inými faktormi) vedú k vzniku skupiny tzv. "odradených", t.j. skupiny nezamestnaných ktorí rezignujú na svoje znevýhodnené pôsobenie na TP a prestanú hľadať zamestnanie - čím sa defacto dostávajú mimo zdroja pracovných síl. Hoci neexistujú presné údaje o veľkosti tejto skupiny - na základe expertných odhadov ako i prepočtov z výberových šetrení pracovných síl SŠÚ odhadujem ich počet radovo minimálne na niekoľko desiatok tisíc osôb - snáď až 100 tis. osôb.

Ich špecifickú subskupinu tvoria tzv. bezdomovci. (Radovo niekoľko tisíc osôb.) Bez trvalého zdroja príjmu - zamestnania nie je možné zmeniť ich postavenie.

Vysoká nezamestnanosť rómskeho obyvateľstva (takmer 100% v niektorých regiónoch) ako i chovanie skupiny tzv. odradených ale i bezdomovcov zvyšuje ohrozenie týchto skupín extrémnou marginalizáciou, zvyšujú ich sociálnu izoláciu a môžu viesť až k ich sociálnej exklúzii. Čím sa vytvára ďalší predpoklad zvýšenia sociálneho napätia.

Nárast dlhodobej nezamestnanosti, rast počtu odradených, vzrast chudoby - underclass spolu s marginalizáciou regiónov a mikroregiónov môžu viesť k zmenám sociálnych hodnôt a vzorov konania veľkých skupín, keď práca a zamestnanie strácajú svoje ekonomické i sociálne funkcie.

Ich dôsledkom môže byť a je ďalší vzrast sociopatogénneho správania, rôzneho stupňa a charakteru od zmien hodnotového systému, napr. chápanie tzv. morálnej ekonomiky ako všeobecne akceptovanej časti čierneho TP [9] až po kriminálnu delikvenciu.

Nezamestnanosť výraznejšie postihuje mladšie vekové skupiny populácie (do 30 rokov) a to ako v podobe reálnej skúsenosti, tak i v podobe potencionálnej reálnej, či subjektívne očakávanej podobe. [2,3,7].

Napriek relatívne vysokej miere nezamestnanosti v celom referenčnom období sa nespokojnosť väčších skupín občanov s vývojom na TP nemanifestovala významnejšie a len ojedinele v malých organizovaných skupinách. A to len bezprostredne ohrozených stratou zamestnania (Tatra Bánovce, Korasan Rajec a pod.). I tieto boli skôr dôsledkom problematickej privatizácie (a tak boli i prezentované) než generálnych problémov vývoja na TP alebo nespokojnosti s politikou trhu práce alebo politikou zamestnanosti vôbec.

3. VÝVOJ V OBLASTI POLITIKY ZAMESTNANOSTI

3.1. Vývoj na Trhu práce

3.1.1. Sociálno-ekonomické determinanty

Sociálno-ekonomické zmeny na Slovensku, ale i mimo neho, v období r. 1990-1995 výrazne poznačili vývoj na trhu práce.

K najvýznamnejším patrili:

1) sociálno-politické zmeny:

- demontáž socialistického zriadenia
- vznik nových politických subjektov a záujmových skupín
- rozpad ČSFR
- polarizácia spoločnosti

2) ekonomické zmeny:

- nahradenie socialistickej ekonomiky a zavedenie trhových mechanizmov
- zmeny organizačných štruktúr zamestnávateľov
- štruktúrne zmeny ekonomiky
- strata trhov (RVHP, ČR)
- liberalizácia zahraničného obchodu
- ekonomická recesia (pokles investícií, spotreby, inflácie)
- vlastnícke zmeny, privatizácia

3) demografické vplyvy - boli počas celého obdobia pomerne vyrovnané bez výraznejších výkyvov.

Všetky tieto zmeny sa v koncentrovanej podobe prejavili i na TP.

3.1.2. Zamestnanosť

Pre celé obdobie r. 1991-1994 je charakteristický pokles zamestnanosti, zvlášť výrazný v r. 1991-1992, so spomalením poklesu v r. 1993-1994 - keď zamestnanosť celkom poklesla o 397 tis. pracovníkov, t.j. indexom 0,83. Až v roku 1995 došlo prvýkrát k nevýraznému rastu zamestnanosti. (Bližšie vid'. prílohy č. 1, Tabuľka č. 2.)

Výrazne sa zmenila i sektorová a odvetvová zamestnanosť, keď najvýraznejšie poklesla zamestnanosť v primárnom a sekundárnom sektore. Z odvetví zaznamenali najväčší pokles poľnohospodárstvo, ťažba surovín, stavebníctvo, doprava, ale i spracovateľský priemysel - zvlášť strojársky. Ako jedno z mála odvetví výraznejší rast zaznamenalo len finančníctvo a poisťovníctvo (v absolútnych číslach však ide len o niekoľko tisíc pracovných miest).

Pokles zamestnanosti bol regionálne nerovnomerný, len malý pokles bol v Bratislave v r. 1991-1992, neskôr vystriedaný miernym rastom. Najviac a trvalo boli poklesom zamestnanosti poznamenané regióny južného a východného Slovenska s prevládajúcou primárnou a sekundárnou sektorovou skladbou ekonomiky, resp. regióny s málo diverzifikovanou odvetvovou skladbou.

Takmer súčasne s poklesom oficiálnej, evidovanej zamestnanosti sa však objavil fenomén "šedej" - či "tieňovej" ekonomiky a zamestnanosti na tomto neoficiálnom trhu práce.

I keď nie sú mi známe žiadne prieskumy alebo iné údaje o tejto zamestnanosti, je možné na základe skúseností pracovníkov ŠOP, ako i zamestnávateľov odhadnúť jeho rozsah v SR na niekoho 100 tis. osôb.

A počet občanov SR pracujúcich v zahraničí na čiernom trhu práce na niekoľko desiatok tisíc. Pričom značná časť "zamestnanosti" na čiernom trhu práce je sezónna, resp. krátkodobá. Nemalá časť pracovníkov pracujúcich v zahraničí je evidovaná v SR ako nezamestnaní, uchádzači o zamestnanie.

Zamestnávanie cudzincov na TP v SR je nevýznamné, oficiálne je vydaných len niekoľko tisíc povolení, pričom bilancia "oficiálneho" zamestnávania cudzincov a občanov SR v zahraničí je trvalo deficitná cca 20-30 tis. osôb.

3.1.3 Nezamestnanosť

Na začiatku a v 1. polovici roka 1990 nevýznamný rast otvorenej nezamestnanosti nabral v 2. polovici roka dramatické rozmery - a ďalej akceleroval v r. 1991. Z takmer nulovej úrovne začiatkom roku 1990 dosiahol počet evidovaných nezamestnaných (uchádzačov o zamestnanie UoZ) ku koncu roku 1991 viac než 300 tis. osôb. (Bližšie vid'. príloha č. 1 Tabuľka č. 3.); Masívnym, celoplošným "nasadením" nástrojov APZ a legislatívne reštrikčnými opatreniami PPZ sa ku koncu roku 1992 podarilo znížiť nezamestnanosť na 260 tis. osôb, ale táto v ďalších 2 rokoch výrazne vzrástla a poklesla opätovne až v roku 1995.

Nezamestnanosť najmenej postihla región Bratislavy, kde jej charakter je skôr frikčný a štruktúrally. Na celom ostatnom území Slovenska dominuje cyklická nezamestnanosť. Najvyššia je trvalo v regiónoch južného a východného Slovenska, pričom regionálne rozdiely dosahovali v r. 1995 až 20 bodov (Bratislava okolo 5%, Rimavská Sobota, Trebišov vyše 25%). Lokálne v menších územných celkoch však miera nezamestnanosti presahuje i 50%.

Nezamestnanosť v SR je charakteristická rastom dlhodobej nezamestnanosti, a to ako jej podielu na celkovej nezamestnanosti (v posledných dvoch rokoch sa stabilizovala okolo 45% podielu) nezamestnaných dlhšie ako jeden rok, tak i celkovým predlžovaním trvania nezamestnanosti. Priemerná doba trvania nezamestnanosti vzrástla zo 165 dní v r. 1991 na 384 dní v roku 1995 (bližšie vid'. Tabuľka č. 3). Jej dôsledkom je sociálno-ekonomická marginalizácia niektorých regiónov (južné a juhovýchodné Slovensko), ako i sociálnych skupín - až po ich "exklúziu" z TP. Takými sú predovšetkým skupiny s najvyššou nezamestnanosťou:

- mladiství bez odbornej, profesnej prípravy
- rómovia
- nekvalifikovaní pracovníci
- nezamestnaní so zmenenou pracovnou schopnosťou
- nezamestnaní starší, v preddôchodkovom veku

V prípade kombinácie týchto faktorov - regionálneho a skupinového vznikajú tzv. objektívne nezamestnateľné skupiny. Na celkovom počte nezamestnaných, zvlášť dlhodobo nezamestnaných majú veľký podiel tzv. dobrovoľne nezamestnaní, ich časť ukončila predchádzajúci pracovný pomer bez vážneho dôvodu, resp. nikdy nebola zamestnaná.

Relatívne vysoký je i podiel tzv. nevidovaných nezamestnaných a odradených - čo v skutočnosti znamená mieru nezamestnanosti vyššiu o cca 0,9-1%.

Podľa hodnotenia pracovníkov ÚP min. 1/3 evidovaných (t.j. cca 100 tis. osôb) UoZ nemá skutočne záujem o prácu, aktívne si ju nehľadá a je "subjektívne nezamestnateľná". [7]

Dôvodom ich evidencie na ÚP je legislatívna podmienenosť sociálnych výhod - sociálne dávky, poistenie a ďalšie.

Ich značná časť navyše je činná v "šedej" ekonomike, viac menej pravidelne, i keď krátkodobo alebo sezónne pracuje.[10]

Efektívnejšej kontrole a selekcii tejto skupiny bráni i nízky počet voľných miest evidovaných ÚP, v celom období len 7 až 16 tis. - ako aj ich štruktúra. Ide väčšinou o neatraktívne miesta s nízkou mzdou alebo naopak vysokými nárokmi na pracovníkov. Pretože väčšina voľných miest, takmer 1/4 je v oblasti s najnižšou nezamestnanosťou - Bratislava, ďalšie 2/4 vo väčších územných centrách - sídlach okresov, a len veľmi málo v miestach s najvyššou nezamestnanosťou - kde na 1 voľné miesto pripadá i niekoľko sto uchádzačov (bližšie vid'. Tabuľka č. 4). Pre nezamestnanosť v SR je charakteristické jej sezónne zvyšovanie - v zimných mesiacoch. Tento jav je dôsledkom ako sezónneho charakteru zamestnanosti v niektorých odvetviach (poľnohospodárstvo, lesníctvo, stavebníctvo, cestovný ruch), tak i rozsiahleho využívania verejno-prospešných prác ako nástroja dočasného zamestnania uchádzačov.

3.2. Vplyv politiky zamestnanosti na vývoj trhu práce

Ako bolo naznačené v predchádzajúcej časti PZ má tiež svoj vplyv na vývoj situácie na TP. Realizované opatrenia a nástroje však majú rôznu dobu "odozvy" a účinnosti.

3.2.1. Pasívna politika zamestnanosti

Evidencia uchádzačov, sprostredkovanie práce, hmotné zabezpečenie, resp. vyradovanie z evidencie sú hlavnými nástrojmi a cieľmi PPZ. Tieto úlohy zabezpečujú ÚP. V rokoch 1990-1991 bez predchádzajúcich skúseností a primeraného technického i personálneho vybavenia zvládli ÚP tieto úlohy.

V ďalších rokoch sa však nevyhli negatívnym dôsledkom rutiny keď predovšetkým sprostredkovanie práce sa stávalo stále viac administratívnym úkonom než nástrojom PZ. Čiastočne je to dôsledok pretrvávajúceho neúnosne vysokého fyzického - neuropsychického zaťaženia sprostredkovateľov, vysokého počtu uchádzačov a nízkeho počtu voľných miest (bližšie vid'. tab. č. 1, 3, 4, 5).

I preto pomerne vysoká úspešnosť pri sprostredkovaní práce v r. 1991-1993 postupne klesala a v roku 1995 dosahovala sotva 1/3 z úbytkov uchádzačov (viď. tabuľka č. 5) a ďalej klesla v roku 1996.

Pokles účinnosti umiestňovania UoZ pri ich stále vysokom prírastku viedol k predlžovaniu doby evidencie a trvania nezamestnanosti. (viď. tabuľka č. 3)

Náročnú úlohu hmotného zabezpečenia zvládli ÚP takisto veľmi dobre v krátkom čase napriek už spomenutým technickým a personálnym ťažkostiam. Reštriktívne opatrenia HZ s cieľom znížiť finančné zaťaženie SR a zvýšiť mobilitu UoZ realizované v roku 1991 (ale i neskôr) boli len čiastočne a obmedzene účinné. Enormný nárast počtu poberateľov HZ a objem finančných prostriedkov v roku 1991 sa znížil (s príslušným fázovým posunom v roku 1992), ale v ďalších rokoch sa vývoj stabilizoval. Podiel poberateľov HZ síce klesal až do roku 1994 a stabilizoval sa na cca 1/4 uchádzačov, ale počet poberateľov ani objem finančných prostriedkov sa už výrazne neznížil. A už vôbec sa nezvýšila mobilita uchádzačov, neskrátila doba ich evidencie (viď. tabuľky č. 6, 8, 3). Ani výška priemerného HZ sa podstatne neznížila, okrem roku 1992, i keď jej "kúpna sila" sa významne devalvovala, čo má nezanedbateľné sociálne dôsledky.

Medzi nezamestnanými mierne vzrástol podiel poberateľov HZ ale znížil sa podiel umiestnených uchádzačov prostredníctvom ÚP. Na tomto znížení "úspešnosti" sprostredkovateľskej činnosti ÚP má významný podiel zníženie rozsahu uplatňovania nástrojov APZ - zvlášť spoločensky účelné pracovné miesta a verjno-prospešné práce. (Celkove umiestnených cez ÚP o 18,5 tis. menej uchádzačov, na SÚPM a VPP menej o 25,9 tis. uchádzačov.)

3.2.2. Aktívna politika zamestnanosti (APZ)

Arsenál nástrojov APZ vytvorený v r. 1991 sa v ďalších rokoch len modifikoval (i keď nespočetnekrát). Najčastejšie sa menili výšky príspevkov, ale i forma a podmienky ich poskytovania. Nový nástroj APZ - príspevok na dopravu zamestnávateľom bol zavedený až v 2. polovici roka 1995. Ako najvýznamnejší nástroj APZ sa vyprofilovalo vytváranie pracovných miest trvalých, dlhodobých, t.j. tzv. SÚPM, ako i dočasných, krátkodobých, tzv. VPP. Súbor "nových" nástrojov APZ platných od 1.1.1997 je vlastne len ďalšou modifikáciou predchádzajúcich.

Zásadnou zmenou uplatňovania nástrojov APZ bolo nahradenie poradných orgánov riaditeľov ÚP orgánmi FZ - SV FZ, na ktoré postupne v r. 1994-1995 prešla právomoc rozhodovať - ale nie zodpovednosť za použitie prostriedkov na financovanie APZ (tento legislatívny lapsus dodnes nie je doriešený!).

Rozsah využívania nástrojov APZ bol značne závislý na rozsahu finančných prostriedkov pre tieto nástroje, keďže ich väčšina má formu finančných príspevkov na vytváranie alebo zachovanie pracovných miest.

K najvýznamnejším patrili:

Rekvalifikácie a poradenstvo

Počiatkové veľké očakávania v r. 1991-1992 a rozsiahle využívanie rekvalifikácií v r. 1992-1993 bolo vystriedané reálnejším pohľadom na ich efektívnosť pri riešení nezamestnanosti v SR. Nástroj, ktorý môže byť veľmi účinný pri štrukturálnej nezamestnanosti

sa však zákonite v prípade cyklickej nezamestnanosti neukázal až tak účinným. Týka sa to ako rekvalifikácie podnikovej, tak i rekvalifikácie uchádzačov, pričom ich pomer sa ustálil na cca 1:10 v prospech rekvalifikácie uchádzačov. Obmedzenosť finančných prostriedkov a relatívne nízka a klesajúca úspešnosť zamestnávania absolventov rekvalifikačných kurzov (len okolo 50% v r. 1992) prinútila ŠOP k preferencii tzv. cielenej rekvalifikácie - t.j. prednostnej rekvalifikácii tých uchádzačov, ktorí majú prísľub zamestnania. Účinnosť tým vzrástla na 60-70%.¹⁹⁾

Súčasne však klesol i záujem uchádzačov o rekvalifikácie a ich ochota zúčastniť sa rekvalifikácie pod 1/3. [10]

O to viac udivuje prioritizácia rekvalifikácie schválená predstavenstvom NÚP pre rok 1997. Stabilizoval sa i rozsah využívania poradenstva - a to ako individuálneho, tak i skupinového. Tak napr. ku koncu roka 1995 bolo vytvorených v SR 57 klubov práce. Zvýšila sa cieľovosť poradenstva na problémové skupiny. Vzhľadom na celkovú personálnu poddimenzovanosť ÚP, možnosti ocenenia práce pracovníkov ÚP, však pretrváva výrazný nedostatok odborných poradenských služieb (napr. ku koncu r. 1995 pracovalo na ÚP len 15 psychológov). Rozsah rekvalifikácií vid'. bližšie v tabuľke č. 7 stĺpec 1.

Spoločensky účelné pracovné miesta (SÚPM)

SÚPM sa stali v krátkom čase (v priebehu r. 1991) jedným z najvyužívanejších nástrojov APZ a túto pozíciu si zachovali a upevnili v celom období. Ide o príspevok zamestnávateľovi na náklady spojené s vytvorením trvalého pracovného miesta. Možná výška príspevku sa postupne vyšplhala z 24 tis. Kčs v r. 1991 - cez 40-60-90 tis. až na 200 tis. Sk v r. 1994-1995. Napriek zmenám formy - nenávratný, návratný bezúročný - opäť nenávratný, resp. kombinácia oboch ani napriek konkrétnym zmenám podmienok poskytovania a použitia nestratil svoju atraktivnosť pre zamestnávateľov ani pre uchádzačov, ktorí sa stali OSZČ.

Najrozsiahlejšie využitie našiel nástroj v r. 1992, keď v poslednom Q. roka boli "rozdelené" prostriedky federálneho rozpočtu. Jeho použitie v ďalších rokoch výrazne obmedzil rozsah použiteľných finančných prostriedkov (bližšie vid'. Tabuľka č. 7 stĺpec 2 a Tabuľka č. 8). Tento rozsah bol do roku 1993 limitovaný ŠR SR v r. 1994-1995 FZ.

Pôvodne samostatnými nástrojmi APZ boli príspevky na zamestnávanie absolventov škôl v r. 1991-1993. Tým že nepodmieňovali poskytnutie príspevku novosťou miesta; Fakticky však išlo len o modifikáciu SÚPM (v Tabuľke č. 7 sú zahrnuté spolu v stĺpci č. 2).

Verejno-prospešné práce (VPP)

VPP sa stali hlavným nástrojom krátkodobého zamestnávania uchádzačov. Ide o príspevok zamestnávateľovi na mzdu za krátkodobé zamestnanie UoZ. I keď vymedzenie krátkodobosti sa postupne predlžovalo z pôvodných max. 6 mesiacov na 9 a následne v r. 1994 na 12 mesiacov. Nástroj bol koncipovaný ako prostriedok zamestnávania dlhodobo nezamestnaných²⁰⁾.

Tento účel však nebol nikdy precizovaný legislatívne a tak boli VPP využívané neraz v rozpore s pôvodným cieľom.

Ani pokus vlády SR, MPSVaR a SSZ z apríla 1995 vyhlásením tzv. Programu VPP, keďže nemal jasnú legislatívnu oporu a obsahoval súčasne viac cieľov nebol oveľa úspešnejší.²¹⁾

Projekt bol však prvým pokusom o formulovanie cieľov použitia nástroja APZ (i keď nie príliš šťastne a adekvátne situácii na TP).

Konkrétne podmienky použitia VPP, cieľoví zamestnávateľia, výška príspevku boli takisto veľa krát modifikované. Napriek tomu sa VPP stali druhým najrozsiahlejšie využívaným nástrojom APZ.

Príspevky na skrátenú pracovnú dobu

Tento nástroj mal za cieľ akúsi prevenciu nezamestnanosti, t.j. zachovanie existujúcej, ale ohrozenej zamestnanosti poskytnutím príspevku na mzdu počas skrátenej pracovnej doby. Dôvod tejto skrátenej pracovnej doby mohol byť v rôznych časových obdobiach rôzny - konverzia výroby, strata trhov (RVHP) až po súčasný stav - reštrukturalizácia výroby, prechod na nový výrobný program. Využívanie nástroja postupne so sprísňovaním kritérií a podmienok trvalo klesalo z 63 tis. pracovníkov v r. 1991 až na zanedbateľných 1,7 tis. v 1995 a pár sto v r. 1996 (bližšie vid'. stĺpec č. 4 tabuľky č. 7).

Príspevky na chránené dielne a pracoviská (CHDaP)

Ide vlastne o dva nástroje, príspevky - príspevok na vytvorenie nových pracovných miest pre osoby so ZPS v chránených dielnach a pracoviskách, a o príspevok na prevádzku už existujúcich takýchto CHDaP. Rozsah použitia týchto nástrojov bol veľmi obmedzený a to napriek zvýšeniu príspevku zo 40 tis. Kčs cez 80 tis. Sk neskôr 160 tis. Sk až po súčasných 200, resp. 250 tis. Sk na nové pracovné miesto, resp. zdvojnásobenie príspevku na prevádzku z 10 tis. na 20 tis. Sk a od 1.1.1997 až 40 tis. Sk ročne (bližšie vid'. tabuľka č. 7 stĺpec 5).

Zamestnávanie ZPS napriek týmto a ďalším zvýhodneniam zamestnávateľov stále nie je atraktívne.

Ďalšie nástroje APZ

V roku 1995 vznikol ďalší nástroj APZ s cieľom zvýšiť mobilitu TP. Jeho podstatou je poskytovanie príspevkov - 60 - zamestnávateľom na dopravu pracovníkov mimo okres svojho sídla. Nástroj však nie je obsahovo ani formálne primerane konštruovaný, a preto je oň zatiaľ malý záujem (v r. 1995 len niekoľko 100 osôb). V arzenáli pre r. 1997 môžu byť príspevky na dopravu, ubytovanie a stravovanie poskytované len spolu s niektorými inými nástrojmi. Niektoré nástroje APZ na pomoc zamestnávania ZPS nie sú vôbec využívané. K nim patria napr. príspevky na odbornú prípravu, zaškolenie osôb so ZPS.

Absolútne deštruktívne pôsobila v arzenáli nástrojov PZ tzv. civilná služba, ktorú ÚP zabezpečovali od konca r. 1991 až do r. 1995. Dôsledkom rozšírenia CS bolo zvýšenie ponuky práce, zníženie dopytu - viazaním jej časti v prospech CS. Úrady práce tak vlastne znižovali počet voľných miest na TP pre uchádzačov.

Podiel APZ na vývoji TP

Podiel APZ na znižovaní nezamestnanosti je významný i keď klesajúci. Nástroje APZ (okrem príspevku na skrátenú pracovnú dobu (PSPD) a príspevku na dopravu (PND), týkajúcich sa zamestnaných osôb) nástroje týkajúce sa uchádzačov sa podieľali (hypoteticky) v r. 1991-1992 takmer na 1/2 uchádzačov vyradených z evidencie ÚP a stabilizovali sa v r. 1993-1995 na podiele cca 1/4 vyradených uchádzačov a ďalej klesol v roku 1996 (vid'. stĺpec 6 a 7 tabuľka č. 7).

Avšak v rozsahu celého TP (zamestnaní + nezamestnaní) je vplyv nástrojov APZ podstatne nižší a ani v roku najintenzívnejšieho "nasadenia" nedosiahol ani 10%, v ostatných rokoch ani 5% (vid'. stĺpec 8 tabuľka č. 7).

Navyše okrem pozitívnych vplyvov má ako každý nesystémový netrhomý nástroj APZ aj svoje negatívne dopady, ako na zamestnanosť, tak i na nezamestnanosť.

K nim patria napr. :

- účelová evidencia (znižovanie zamestnanosti a účelové zvyšovanie nezamestnanosti), s cieľom dosiahnutia výhody APZ (finančného príspevku)
- opakovanie krátkodobého zamestnania v rámci VPP namiesto trvalého pracovného pomeru
- javy spojené s mŕtvou váhou, posunutím a substitúciou na trhu práce, alebo zvýhodňovanie, resp. znevýhodňovanie niektorých subjektov v konkurenčnom prostredí
- kvantifikácia a zhodnotenie týchto javov však doposiaľ nie sú doriešené.

3.3. Stav TP a jeho perspektívy

Súčasný stav TP v SR je charakterizovaný:

- vysokým podielom ekonomicky aktívneho obyvateľstva, vysokou ekonomickou aktivitou žien
- stabilne vysokou nezamestnanosťou s:
- marginalizáciou niektorých soc. skupín na TP, ktorá vedie k ich exklúzii a tvorbe základne pre tzv. soc. podtriedu a chudobu
- globalizáciou a súčasnou segmentáciou TP, zvlášť niektorých regiónov
- poddimenzovanosťou a nerozvinutosťou inštitúcií TP
- nesystematickou a účelovou legislatívou
- nedostatočnou adresnosťou a účinnosťou nástrojov PTP

V krátkodobej perspektíve je možné očakávať:

- mierne zvýšenie zamestnanosti
- nevýrazné zníženie nezamestnanosti
- prehĺbenie javov globalizácie TP za súčasnej segmentácie TP [5]
- novelizáciu legislatívy
- vytvorenie nových nástrojov PTP
- rozšírenie čierneho trhu práce
- sociálnymi dôsledkami zmien TP budú:
 - prehĺbenie soc.-ekonomických nerovností vyplývajúcich z postavenia na TP ako individuí, skupín tak i teritoriálne prehĺbenie nerovností sociálno-ekonomického rozvoja
 - ďalšia marginalizácia až sociálna exklúzia niektorých skupín

VYHODNOTENIE HYPOTÉZ

H 1.1. PRESUN ZODPOVEDNOSTI ŠTÁTU NA INÉ SUBJEKTY - INŠTITÚCIE A INDIVIDUÁ

Hypotézu je možné považovať za potvrdenú (postupné znižovanie zodpovednosti štátu za financovanie i zabezpečenie služieb zamestnanosti, vznik Fondu zamestnanosti, Národného úradu práce; účelové zmeny legislatívy).

H 1.1. KRYŠTALIZÁCIA ZÁUJMOVÝCH SKUPÍN

Hypotézu je možné považovať za potvrdenú čiastočne. Záujmy veľkých priemyselných a finančných lobistických skupín (t.j. zamestnávateľov) sa presadili v privatizácii bez ohľadu na záujmy pracovníkov; kryštalizáciou vplyvu Asociácie združení zamestnávateľských zväzov, ktoré dosiahli prevahu nad záujmami malých a stredných podnikateľov (reprezentovaných Úniou živnostníkov, podnikateľov a roľníkov, Združením podnikateľov), napr. v Rade hospodárskej a sociálnej dohody, v samosprávnych orgánoch Fondu zamestnanosti, neskôr Národného úradu práce.

Záujmové skupiny pracovníkov nemali v r. 1991-93 výraznejšie zastúpenie pri formovaní politiky zamestnanosti, až zakotvením tripartitného princípu v orgánoch Fondu zamestnanosti a NÚP sa situácia stala čiastočne vyváženejšou.

Záujmy nezamestnaných však významnejšieho reprezentanta dodnes nenašli i keď rôzne politické subjekty (zvlášť socialistické a populustické) sa o to pokúšali.

Tendencia nadobúdania prevahy korporatívnych inštitúcií nad neformálnymi je však evidentná.

H 1.3. OBČIANSKA PARTICIPÁCIA

Hypotézu nie je možné verifikovať (ani vyvrátiť). Možnosti priamej občianskej participácie na procese formovania politiky zamestnanosti a realizácie PZ sú veľmi obmedzené;

Významnejšie a sprostredkovane sa prejavili len pri formulovaní príslušných častí koncepcií politických subjektov, pričom ale ich rozdiely sú minimálne.

H 1.4. REALIZAČNÝ POTENCIÁL ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Hypotézu je možné považovať za potvrdenú. Koncepčný ani realizačný potenciál orgánov štátnej správy nie je dostatočný pre efektívne riešenie celej šírky problémov PZ. (Trhová ekonomika vytvára len obmedzený priestor pre regulačné zásahy štátu do trhu práce; Chýbajúca koncepcia PZ v r. 1993-95; Všeobecný deklaratívny charakter cieľov PZ v r. 1993-95; Neúspešný pokus o nadirigovanie a koordináciu rezortných programov zamestnanosti v r. 1996; Postupné obmedzovanie funkcií (riadiacich výkonných a finančných) štátnych orgánov práce, presun kompetencií a zodpovednosti na verejno-právne inštitúcie; v zhode s H 1.1.; pokles účinnosti sprostredkovania zamestnania sú fakty v prospech potvrdenia hypotézy.

Poznámky :

1. Scenár ekonomickej a sociálnej reformy schválený Federálnym zhromaždením ČSFR koncom r. 1990 a ďalšie vid'. prílohu Základné materiály z oblasti PZ.
2. Konceptia transformácie sociálnej sféry bola predmetom posudzovania až v 2. polovici r. 1995 (v septembri Radou hospodárskej a sociálnej dohody, v decembri Vládou a až v januári 1996 Národnou radou).
3. Zákon o zamestnanosti č. 1/1991 Zb. úvodné ustanovenie
4. § 1 ods. (1) Zákon č. 83/91 Zb.
5. § 1 ods. (2) tamtiež
6. Vláda SR v r. 1995 schválila niekoľko materiálov aspirujúcich na regionálne riešenie politiky zamestnanosti. Tak napr. vo februári "komplex opatrení na riešenie sociálno-ekonomických problémov v okrese Rimavská Sobota", apríli "Postup prípravy opatrení na oživenie sociálno-ekonomického rozvoja vo vybratých okresoch", v júli "Opatrenia k správe o problematike okresov S.N.Ves a Rožňava", v septembri podobný materiál týkajúci sa okresov Svidník a Trebišov.
7. Zákon SNR o zriadení úradov práce č. 444/90 Zb. Zákon o zamestnanosti č. 1/91 Zb. i zákon č. 83/91 Zb. o štátnych orgánoch práce
8. Išlo o intenzívny "dovoz know-how" desiatok organizácií, štátnych i neštátnych subjektov predovšetkým zo SRN, V. Británie, USA, Kanady, Francúzska, Dánska, Holandska a ďalších.
9. Vo výskume sociologického ústavu SAV 55-60% opýtaných starších ako 30 rokov v období r. 1988-95 nezmenilo zamestnanie.
10. Príkladom môže byť posledná vláda od 1/2 r. 1994 doposiaľ a jej kontinuita minimálne s predchádzajúcou vládou HZDS. Ale i zmeny PZ počas poslednej vlády, nová koncepcia, zmena ŠOP na verejno-právne a ďalšie.
11. Zákonom SNR č. 444/90 Zb.
12. Zákon SNR č. 83/91 Zb.
13. vid'. tabuľka č. 1 prílohy
14. § 1 Zákona NR SR č. 10/1993 Z.z.
15. Sadzobník max. úhrad za sprostredkovanie zamestnania MPSV SR 1993
16. Analýza stavu monitorovania dopytových stránok TP v zamestnávateľských subjektoch na regionálnej úrovni - VÚPSaR Bratislava 1996

17. okresy podľa územno-správneho členenia platného v r. 1990- 30.6.1996
18. podľa A. Krausová EÚ Bratislava Sociálno-ekonomické dopady dlhodobej nezamestnanosti na spoločnosť a nezamestnaných
19. Uznesenie vlády SR č. 428/90 Zb., 361/91 Zb., 666/93 Z.z.
20. keďže vznikol ešte v r.1991 bolo vymedzenie odlišné od dnešného, t.j. pre nezamest. 6 a viac mesiacov
21. \vid'. Uzn. Vlády SR č. 250 z 18.4.95 a Vyhodnotenie účinnosti Projektu v Inf. FZ č. 7/96 str. 51-74

Použitá literatúra

HREBÍČKOVÁ M.,1996 : Ku koncepcii politiky zamestnanosti, Práca a sociálna politika 1996 č. 4 str. 2

MACHÁČEK L.,1994 : Mládež a nezamestnanosť, Práca a sociálna politika 1994 č. 9 str. 2-3

MACHÁČEK L.,1996 : Modernizačné tendencie v stratégiách riešenia nezamestnanosti mládeže, Práca a sociálna politika 1996 č. 9 str. 2-3

[4] Mikloš I. - Žitňanský E.
 Ekonomika
 IN: Slovensko 1995 Súhrnná správa o stave spoločnosti
 Bratislava 1996 str. 73-79

[5] Kárász P. a kol.
 Zamestnanosť a základné tendencie na trhu práce
 v ekonomike Slovenska v r. 1995
 SAV Bratislava 1995

[6] Košta J.
 K tendenciám vývoja samozamestnávania
 IN: Práca a sociálna politika 1996 č. 7-8 str. 11-12

[7] Kostolná Z. - Hanzelová E.
 Dlhodobá nezamestnanosť, jej podstata a faktory formovania
 IN: Práca a sociálna politika 1995 č. 2-3 str. 21-23

[8] Kondášová A.
 Subjektívne hodnotenie podmienok na podporu rodiny
 na komunálnej úrovni
 IN: Práca a sociálna politika 1996 č. 3 str. 19-20

- [9] Kusá Z. - Valentšíková B.
Sociálna identita dlhodobo nezamestnaných
IN: Sociológia 1996 č. 6 str. 539-556
- [10] VÚPSVaR
Podmienky života rodín s nezamestnanými členmi
Záverečná správa z výskumu, VÚPSVaR SR Bratislava 1993
- [11] Zborník
Riešenie nezamestnanosti v politike obcí, miest
a regiónov
IROMAR B. Bystrica 1995
- [12] Kravsová A.
Sociálno-ekonomické dopady dlhodobej nezamestnanosti
na spoločnosť a nezamestnaného
Ekonomická univerzita Bratislava 1996 nepublikované
- [13] Trh práce a sociálna politika v SR
OECD PARÍŽ 1996

5. PRÍLOHY

- č. 1 tabuľka č. 1 Počet pracovníkov ÚP a počet uchádzačov tabuľka č. 2 Počet pracovníkov NH
tabuľka č. 3 Nezamestnanosť v SR
- č. 2 tabuľka č. 4 Voľné miesta tabuľka č. 5 Sprostredkovanie práce a vyradovanie UoZ tabuľka
č. 6 Hmotné zabezpečenie UoZ
- č. 3 tabuľka č. 7 Použitie nástrojov APZ tabuľka č. 8 Výdavky na PZ
- č. 4 tabuľka č. 9 Regionálna diferenciácia nezamestnanosti
- č. 5 tabuľka č. 10 Počet poberateľov dávok sociálnej starostlivosti za obdobie 1989-1995
- č. 6 tabuľka č. 11 Podiel výdavkov na PZ z HDP tabuľka č. 12 Veková štruktúra UoZ tabuľka č.
13 Podiel ZPS a absolventov na UoZ
- č. 7 Základné materiály z oblasti politiky zamestnanosti
- č. 8 Použitá literat

Príloha č. 1

tabuľka č. 1

Počet pracovníkov úradov práce a priemerný počet uchádzačov
na jedného pracovníka ÚP

rok	počet prac. ÚP (ku koncu obdobia)	na 1 pracovníka ÚP priemerný počet uchádzačov
1991	2.026	149
1992	2.686	97
1993	2.882	128
1994	3.096	120
1995	3.827*	87*
1996	4.502*	73*(101bez VPP)

zdroj : štatistiky ÚP

* vrátane pracovníkov na VPP

v r. 1996 VPP 1.237 pracovníkov ÚP

tabuľka č. 2

Počet pracovníkov národného hospodárstva (priemerné počty) v tis.

rok	počet pracovníkov	medziročný index rastu
1990	2.376,0	---
1991	2.209,8	0,93
1992	2.043,3	0,92
1993	1.991,1	0,97
1994	1.979,9	0,99
1995	2.019,8	1,02
1996	2.036*	1,01

zdroj: Informátor FZ č. 4/94 str. 17

Informátor FZ č. 7/96 str. 6

* predbežný údaj

tabuľka č. 3

Nezamestnanosť

rok	prírastok nezamestnaný	stav k 31,12.	miera k 31,12. v %	dlhodobá nezamestnato	podiel v % dlhodob.	dĺžka nezamestnanost
-----	---------------------------	------------------	-----------------------	--------------------------	------------------------	-------------------------

	ch			st'	nezamestnani sti	i v dňoch
1990	53 052	37 586	1,53	NA	NA	NA
1991	371 216	301 957	11,82	18 362	6,08	165
1992	302 498	260 274	10,38	94 441	36,28	229
1993	413 410	368 095	14,44	118 476	32,18	227
1994	327 316	371 481	14,59	167 889	45,19	372
1995	357 142	333 291	13,11	148 680	44,61	384
1996	382 053	329 749	12,84	138 545	42,01	NA

zdroj: štatistiky ÚP

Príloha č. 2

tabuľka č. 4

Voľné miesta (údaje ku koncu obdobia)

rok	počet voľných miest	počet uchádzačov na 1 miesto
1990	14.573	2,58
1991	8.201	36,82
1992	16.204	16,06
1993	7.676	47,95
1994	13.046	28,47
1995	15.473	21,45
1996	14.118	23,35

zdroj: štatistiky ÚP

tabuľka č. 5

Sprostredkovanie práce a vyradovanie UoZ

rok	prírastok nezamestnaných (evidovaný)	úbytky nezamestnaných (vyradení)	z toho umiestnení cez ÚP (sprostredkovanie)	podiel umiestnených z vyradených v %
1990	53 052	NA	NA	NA
1991	371 216	105 520	74 564	70,7
1992	302 498	344 175	177 300	51,5
1993	413 410	305 588	127 142	41,6
1994	327 316	323 930	87 779	27,1

1995	357 142	395 332	130 079	32,9
1996	382 053	385 595	111 526	28,9

zdroj: štatistiky ÚP

tabuľka č. 6

Hmotné zabezpečenie uchádzačov (údaje ku koncu obdobia)

rok	uchádzači poberajúci hmotné zabezpečenie	podiel UoZ s HZ z evidencie UoZ v %	výška HZ mesačne (v Kčs, Sk)
1990	24 944	66,38	NA
1991	245 626	81,34	1.686
1992	87 322	33,55	1.478
1993	122 853	33,37	NA
1994	85 032	22,88	1.753
1995	89 995	26,71	1.768
1996	93 517	28,36	1.935*

* údaj predbežný podľa vystúpenia MPSVaR SR v rozhlase dňa

14.2.1997

Príloha č. 3

tabuľka č. 7

Použitie nástrojov APZ - počet osôb v tis.

rok	RaP	SÚPM	VPP	PSPD	CHDaP	APZ spolu	vyrad. UoZ	podiel APZ na TP
1991	9,5	24,5	18,7	63,0	0,7	116,4	50,61	4,82
1992	34,2	95,7	39,9	53,5	0,6	223,9	49,52	8,91
1993	27,0	35,9	13,3	8,1	0,6	84,9	25,13	3,68
1994	18,1	39,0	16,1	8,9	0,6	82,9	22,78	3,51
1995	21,0	42,8	43,5	1,7	1,4	110,4	27,49	4,69
1996	20,5	24,5	35,9	0,5	0,6	82,0	21,26	3,46

zdroj: štatistiky ÚP, FZ

údaje za rok 1996 neoficiálne

legenda: RaP - rekvalifikácie a poradenstvo

PSPD - príspevok na skrátenú prac. dobu

podiel na vyradených uchádzačoch - bez PSPD (neboli nezamestnaní)

podiel na TP - podiel všetkých nástrojov APZ na počte zamestnaných a nezamestnaných

tabuľka č. 8

Výdavky na PZ v tis. Kčs, Sk (bez sociálnych dávok)

rok	PPZ	APZ	spolu	PPZ v %	APZ v %	suma
1990	125 728	---	125 728	100,0	---	100,0
1991	2.761 248	515 259	3.276 507	84,27	15,73	100,0
1992	1.710 877	3.812 793	5.523 670	30,97	69,03	100,0
1993	1.858 939	1.107 216	2.966 155	62,67	37,33	100,0
1994	1.709 666	1.882 445	3.592 111	47,59	52,41	100,0
1995	*2.181 452	*3.899 401	*6.080 853	35,87	64,13	100,0
1996	3.063 132	3.890 886	6.954 018	44,05	55,95	100,0

zdroj: štatistiky ÚP, Informátor FZ

* v PPZ z toho HZ len 1.600 739 Sk

* v APZ nástroje APZ len 3.797 066 Sk - ďalšie výdaje vid'.

bližšie Informátor FZ č. 7/96

údaje za rok 1996 neoficiálne 14.2.1997

Príloha č. 4

tabuľka č. 9

Regionálna diferenciácia nezamestnanosti

Porovnanie okresov s najvyššou a najnižšou mierou nezamestnanosti (Údaje ku koncu obdobia)

obdobie	najvyššia miera nezamest. v %	najnižšia miera nezamest. v %	rozdiel
1990	RS 3,73	PX 0,59	3,14
1991	CA 20,23	BA 6,53	13,70
1992	TV 19,26	BA 3,81	15,45
1993	RS 26,41	BA 4,50	21,91
1994	RS 28,41	BA 5,01	23,40
1995	RS 26,39	BA 4,66	21,73
1996	RS 23,81	BA 4,11	19,70

RS - Rimavská Sobota, PX - Považská Bystrica, CA - Čadca, TV – Trebišov,

BA - Bratislava mesto,

Príloha č. 5

tabuľka č. 10

Počet poberateľov dávok sociálnej starostlivosti

	počty prípadov v rokoch :						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dávky pre rodiny s nezaopatrenými deťmi z toho : opakovaný peňažný príspevok	18.085	19.077	33.221	98.589	123.800	174.520	179.148
	4.751	6.257	24.513	89.592	104.609	153.282	158.813
PRÍSPEVOK NA VÝŽIVU z toho : opakovane	19.153	17.942	37.460	95.329	115.964	155.630	130.205
	16.709	14.459	33.324	92.355	114.821	153.909	128.615
Bezúročné pôžičky pre rodiny s nezaopat. deťmi	58	78	177	503	560	702	846
Dávky pre spoločensky neprispôsobených obč.	2.892	9.006	4.382	4.421	5.044	4.742	4875
Bezúročné pôžičky pre spoloč. neprisp. občanov	---	---	---	50	13	17	13
Dávky pre občanov, ktorí potrebujú osobit. pomoc z toho : opak.peňažný príspevok	x	x	10.251	88.484	110.599	147.437	167.595
	x	x	9.252	85.578	105.751	143.172	162.545
Bezúročné pôžičky pre občanov, ktorí potrebujú osobit. pomoc	x	x	64	133	167	151	193
Suma dávok soc. starost. vyplatená v mil. Sk	x	x	443	2.218	3.120	5.134	5.517
z toho : vyplatené pre evid. nezamest. v mil. Sk	x	x	57	1.526	2.200	3.824	4.058
Podiel dávok pre nezam. z dávok celkom v %	x	x	12,86	68,80	70,51	71,48	73,55

Zdroj - MPSVaR SR

x - údaj neznámy

Príloha č. 6

tabuľka č. 11

Podiel výdavkov na PZ z HDP

v miliardách Sk

rok	HDP v b.c.	výdaje na PZ v b.c.	podiel v %
1990	243,6	0,125	0,051
1991	280,1	3,276	1,169
1992	301,8	5,523	1,830
1993	336,7	2,966	0,880
1994	398,3	3,592	0,901
1995	518,0	6,080	1,173
1996	556,5*	6,954	1,249

Zdroj - SŠÚ,

* predbežný údaj

b.c. - údaje v bežných cenách

tabuľka č. 12

Veková štruktúra evidovaných uchádzačov k 31.12.1996

vek - rokov	do 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 +
počet	53 296	49 603	40 932	44 225	41 812	39 157	32 130	19 944	8 212	438
podiel v %	16,16	15,04	12,41	13,41	12,68	11,88	9,75	6,03	2,49	0,13

Zdroj - štatistiky OÚP

tabuľka č. 13

PODIEL ZPS A ABSOLVENTOV NA UOZ K 31.12.1996

rok	ZPS osôb	podiel v %	absolventi	abs. v %
1991	13 490	3,6	39 235	10,5
1992	15 470	5,9	33 306	12,8
1993	20 472	5,6	49 474	13,4
1994	23 047	6,2	54 021	14,5
1995	22 640	6,8	48 632	14,6
1996	23 102	7,0	45 175	13,7

Zdroj - štatistiky ÚP

Príloha č. 7

Základné materiály z oblasti politiky zamestnanosti

- 1? Scenár ekonomickej a sociálnej reformy schválený FZ ČSFR 1990
- 2? Zásady stratégie zamestnanosti pro období 1990-1992 FMPSV 1990
- 3? Konceptia zamestnanosti a sociálnej politiky MPSV SR a Min. pre hospodársku stratégiu, november 1990
- 4? Zákon SNR č. 440/90 Zb. o zriadení úradov práce
- 5? Zákon o zamestnanosti č. 1/1991 Zb.
- 6? Zákon o pôsobnosti orgánov SR pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti č. 83/1991 Zb.
- 7? Program zamestnanosti k riešeniu dôsledku štruktúrnych zmien, zmien výrobných programů a jiných racionalizačních opatření. FMPSV 1991
- 8? Postup pre realizáciu systémového opatrenia na riešenie sociálnych dopadov konverzie zbrojárskej výroby v SR. MPSV a MH SR, január 1991
- 9? Program podpory rozvoja cestovného ruchu v SR. MH SR a Slovenská záručná banka, september 1991
- 10? Program komplexnej podpory malého a stredného podnikania v SR (na rok 1993 a ďalšie roky) schválený uznesením vlády SR č. 862/1992
- 11? Zákon Fondu zamestnanosti SR č. 10/1993 Z.z.
- 12? Konceptia transformácie sociálnej sféry SR schválené uznesením vlády SR č. 994, december 1995 a NR SR, január 1996

13?Koncepcia politiky zamestnanosti (vrátane štátnej politiky, politiky trhu práce a koncepcie služieb zamestnanosti), schválená uznesením vlády SR č. 75, február 1996

14?Zákon o zamestnanosti č. 387/96 Z.z.

Zdravotnícka politika

JURAJ NEMEC, MÁRIA MIKUNDOVÁ

1. Existuje ucelená zdravotnícka politika a koncepcia reformy?

Reforma zdravotníctva v Slovenskej Republike je v značnej miere poznačená viacerými faktormi, ktoré spôsobujú, že ucelená zdravotnícka politika a komplexná koncepcia reformy v priebehu celého transformačného obdobia neexistujú. Medzi základné môžeme zaradiť nasledovné:

- a) príliš časté striedanie vládnych kabinetov a ministrov, bez návaznosti a kontinuity. Celý vývoj SR po roku 1989 bol poznačený príliš častými zmenami na úrovni národnej vlády, ktorej zloženie sa stabilizovalo až po roku 1994. Je jasné, že minister, ktorý je funkcií menej ako jeden rok a začína od zeleného stola, nemôže ani vypracovať ani realizovať systémové reformné kroky. Súčasnú vedúcu MZ SR na čele s ministrom Javorským, ktoré jediné malo vytvorený väčší časový priestor predložilo síce viacero parciálnych dokumentov takticko-strategického charakteru, avšak komplexný koncepčný reformný materiál verejne nepublikovalo.
- b) nedostatočná úroveň odborných znalostí a konkrétneho poznania (najmä v oblasti ekonómie zdravotníctva) na úrovni decíznej sféry. Konkrétnym príkladom môžu byť ostatné zmeny vo financovaní, realizované napr. v rámci cenového výmeru MF SR č. R-3/1997 z 18. 3. 1997, ktorý stanovil minimálne a maximálne ceny ošetrovacieho dňa pre každé lôžkové oddelenie nemocnice. Už v krátkom čase po jeho zverejnení sa jasne ukázalo, že cena pre niektoré oddelenia je výrazne nadhodnotená (intenzívna starostlivosť) a inde podhodnotená. Ďalším príkladom v tomto smere môžu byť proklamácie o skorom zavedení financovania nemocníc na základe DRG, pričom toto nie je efektívnym spôsobom v roku 1997 a ani 1998 plošne realizovateľné. O nedostatočnej úrovni poznania na všetkých úrovniach svedčí situácia v oblasti zavádzania systému nákladových stredísk, ktoré formálne fungujú v každom zariadení, avšak v množstve zariadení neposkytujú základnú ekonomickú informáciu, nevyhnutnú pre odborný manažment, ako to poznatky získané v rámci programu PHARE (ale aj samotných reformných iniciatív MZ SR) jasne preukázali.
- c) presadzovanie politických a skupinových záujmov pri realizácii zmien. Všeobecná teória "public choice" predpokladá, že pri každej reforme to nebude záujem voliča, ale záujem určitej užšej skupiny, ktorý sa skutočne presadí (pozri napr. Stiglitz, Hamerníková, Nemeč

a Lawson). Tento stav sa síce konkrétne veľmi ťažko dokazuje, avšak existujú viaceré indície, že v reforme slovenského zdravotníctva participuje. Jeho dokladom by mohlo byť presadzovanie udržania centralistického postavenia MZ v systéme zdravotníctva, vývoj oblasti liekovej politiky, postup privatizácie, ako aj niektoré ďalšie oblasti. Určitým signifikantným príkladom politizácie zdravotníctva môžu byť procesy výmeny riaditeľov zariadení, kedy napr. len v období marca 1995 bolo vymenených 15 riaditeľov a z toho len v jednom prípade boli použité jednoznačné ekonomické argumenty (Zdravotnícke noviny, apríl 1995).

- d) nedostatočná miera komunikácie riadiacich zložiek s lekárskou a ďalšou odbornou verejnosťou. Je logické, že vhodná komunikácia sa počas krátkeho fungovania niektorých vlád rozvinúť ani nemohla. V období po roku 1994 a najmä od roku 1996 sa síce v uvedenej oblasti mnoho zlepšilo, avšak stále nie je možné povedať, že systém komunikácie je efektívny. Pre jeho skvalitnenie je potrebné doladiť najmä systém spätnej väzby, pretože rezort nie je vždy ochotný reagovať na vecné a konkrétne pripomienky (príkladom môže byť diskusia okolo návrhu nového liečebného poriadku, alebo pri zmenách vo financovaní na jar 1997 - pozri napr. Pravda, 20.6. 1997).
- e) verejná diskusia o hlavných smeroch reformy a jej koncepcii po roku 1994 sa stále nerealizovala a to aj napriek realizácii viacerých parciálnych ale zásadných zmien, napr. privatizácia, novelizácia Liečebného poriadku a pod. Skutočnosť, že parciálne opatrenia sa nerealizujú na základe určitej komplexnej koncepcie, ktorá by bola verejne oponovaná, znamená pre celkový úspech reformy značné riziko.

Chýbajúce a nedôsledne realizované prvky zdravotníckej politiky sa prejavujú v neplnení všeobecných úloh v oblasti zdravotníctva, ktoré sú definované v programových vyhláseniach jednotlivých vlád obdobnou rétorikou. Ako príklad použijeme programové vyhlásenie vlády V. Mečiara z roku 1992:

"Politika vlády v oblasti zdravotníckej starostlivosti bude vychádzať z naliehavej požiadavky zastaviť zhoršovanie zdravotného stavu obyvateľstva. ... Vychádzajúc z princípu "zdravie pre všetkých" bude základným prvkom našej politiky v oblasti verejného zdravotníctva poskytovať každému občanovi zdravotnícku starostlivosť, ktorú vyžaduje jeho zdravotný stav. Financovanie zdravotníckej starostlivosti bude vychádzať z princípu povinného zdravotného poistenia, v ktorom bude štát zabezpečovať svoje povinnosti vo vzťahu k

ekonomicky neaktívnym občanom. Poist'ovací systém musí viesť k radikálnym zmenám nielen v oblasti financovania zdravotníckej starostlivosti, ale zároveň pozitívne ovplyvniť vzťah medzi lekárom a pacientom".

Súčasný stav slovenského zdravotníctva jasne ukazuje, že síce systém povinného sociálneho zdravotného poistenia bol zavedený, ale bez akéhokoľvek dopadu smerom k požadovaným zlepšeniam, tak ako to ukážeme na faktoch v časti zaoberajúcej sa efektami (napr. rast dlhov zariadení, nefunkčnosť pluralitného systému poistenia, vývoj výdavkov na lieky). Tento stav musíme považovať za priamy dôsledok neexistencie komplexnej zdravotnej politiky v SR, rešpektujúcej základné vnútorné a vonkajšie zákonitosti zdravotníckeho systému a z toho vyplývajúcich nárazových uskutočňovaní nesystémových zmien, znižujúcich výkonnosť a zvyšujúcich náklady systému.

Uplatnenie konzistentnej zdravotníckej politiky je limitované aj súčasným charakterom trhu všeobecne a trhu zdravotníckych služieb špecificky. Napriek očakávaniam sa prostredníctvom transformácie nepodarilo v žiadnej oblasti ekonomiky vytvoriť dostatočne konkurenčné prostredie, ktoré by sa aspoň čiastočne priblížilo podmienkam vyspelých krajín. Dokladom tejto skutočnosti môže byť napr. správanie sa firmy TESCO (jeden z najväčších zahraničných investorov v SR). V podmienkach konkurenčného trhu vo Veľkej Británii sa jedná o reťazec supermarketov s najnižšími cenami, v SR vzhľadom k nízkej miere konkurenčnosti trhu ako aj ďalším faktom politiku nízkych cien firma neuplatňuje. V oblasti zdravotníctva sa zatiaľ vôbec trhové prostredie nevytvorilo a to ako vzhľadom k všeobecným obmedzeniam vyplývajúcim z podstaty poskytovaných služieb, tak aj konkrétnym národným podmienkam v tejto oblasti. Ak si zoberieme klasický trojuholník pacient (spotrebiteľ) - poisťovňa - poskytovatelia, limity trhového prostredia sú vo všetkých vrcholoch. Pluralitný trh zdravotného poistenia zatiaľ stále nevznikol, o čom svedčí napr. efektívnosť fungovania revíznej činnosti zdravotných poisťovní. Pacient sa nespráva spotrebiteľsky, zariadenia sa nesprávajú ekonomicky (politika nárastu dlhov, ktoré niekto niekedy bude musieť uhradiť).

Možnosť vzniku komplexnejšej zdravotnej politiky v SR v súčasnosti potenciálne existuje, minimálne vzhľadom k určitej miere stabilizácie politickej moci a výraznej zahraničnej pomoci (a tlaku) na spracovanie koncepčných reformných krokov - len program PHARE poskytuje v súčasnosti mnohomiliónové položky na začlenenie domácich a zahraničných expertov do prípravy spracovania nových reformných krokov. Reálne využitie tejto potenciálnej možnosti bude závisieť od ochoty vlády a rezortu spolupracovať s širšou odbornou verejnosťou a samotnými zdravotníckymi pracovníkmi na príprave objektívnych krokov reformy pre najbližšie ako aj dlhšie obdobie.

2. Časové horizonty reformných zmien

Priebeh uplatňovania zmien vyplývajúcich z realizácie slovenskej zdravotníckej politiky (ak sa o nej dá hovoriť v skutočnom slova zmysle) je charakteristický sústavnými procesmi realizácie parciálnych zásahov do systému (organizačné a riadiace štruktúry, metodika financovania a pod.) a zásadnou systémovou zmenou prechodu z financovania prostredníctvom štátneho rozpočtu na systém povinného sociálneho poistenia.

2. 1. Ekonomické a sociálne východiská transformácie slovenského zdravotníctva

V roku 1990 sa začal rozsiahly transformačný proces, ktorý zasiahol aj oblasť zdravotníctva. Predchádzajúci systém, v ktorom bol štát monopolným vlastníkom a držiteľom finančných prostriedkov, viedol ku stagnácii kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti, nevyhovujúcej štruktúre siete zdravotníckych zariadení a ku nízkej úrovni odmeňovania. Prerúšením ekonomickej väzby medzi pacientom a lekárom vzrástol nezáujem o vlastné zdravie, čo sa na jednej strane prejavilo v zhoršujúcej sa úrovni zdravotného stavu obyvateľstva, na druhej strane v zneužívaní zdravotníckych služieb.

Úlohy a zámery štátu v oblasti zdravotnej starostlivosti sú vyjadrené v štátnej zdravotnej politike. Štátna zdravotná politika vychádza z Ústavy SR. V čl. 40 sa uvádza, že každý občan má právo na ochranu zdravia a na základe zdravotného poistenia má právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky. Okrem toho vychádza zdravotná politika aj z programu WHO "Zdravie pre všetkých do roku 2000", z Európskej charty o životnom prostredí, a iných medzinárodných právnych dokumentov. Pri jej vypracovaní sa vychádzalo z analýzy príčin a dôsledkov nepriaznivého zdravotného stavu obyvateľstva SR. Zdravotný stav obyvateľstva SR je v porovnaní s vyspelými krajinami nepriaznivý. Stredná dĺžka života zaostáva za vyspelými európskymi štátmi približne o 5-6 rokov u žien, u mužov až o 7-8 rokov. Z hľadiska špecifickej úmrtnosti na prvom mieste sa nachádzajú choroby obehovej sústavy (tvoria približne 52 % z celkového počtu úmrtí), za nimi potom nasledujú zhubné nádory (20 %), choroby dýchacej sústavy (8 %). Negatívny vývoj zdravotného stavu obyvateľstva je dôsledkom devastácie životného prostredia a nesprávneho spôsobu života. Veľkým problémom je aj postoj občanov k vlastnému zdraviu.

Obsahom štátnej zdravotnej politiky je vytváranie podmienok zdravého spôsobu života a primeraných sociálnych potrieb, vytváranie podmienok pre zdravú výživu obyvateľstva, zlepšovanie enviromentálnych podmienok, zlepšovanie pracovných podmienok a zabezpečovanie podmienok na kvalitnú a všeobecne dostupnú zdravotnú starostlivosť.

Skutočný výsledný efekt zdravotnej politiky je daný nielen politickými záujmami, ale aj záujmami samotných občanov. Úlohou štátu je tieto záujmy vyvolávať a zároveň vytvárať podmienky pre ich realizáciu. Ide o to, aby občania sa sami chceli starať o svoje zdravie, aby vedeli, prečo tak robia a aby sa o svoje zdravie starať mohli.

Hlavnými legislatívnymi dokumentami zdravotnej politiky v SR sú zákon Národnej rady SR č. 277/1994 Z.z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, Zákon Národnej rady SR č. 272/1994 Z.z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov a Zákon Národnej rady SR č. 98/1995 Z.z. o Liečebnom poriadku v znení zákona č. 222/1996 Z.z.

Zákon o zdravotnej starostlivosti upravuje starostlivosť o ochranu, zachovanie a navrátenie zdravia ľudí. Úlohou štátu je vytvárať podmienky na to, aby sa zdravotná starostlivosť poskytovala na odbornej úrovni, plynule, sústavne a bola dostupná. Podľa zákona každý má právo na poskytovanie zdravotnej starostlivosti vrátane liečiv, zdravotníckych pomôcok a zdravotníckych potrieb a to bezplatne alebo na základe úhrady. Zdravotnú starostlivosť poskytujú zdravotnícke zariadenia štátu, obcí, fyzických osôb a právnických osôb v súlade so súčasnými dostupnými poznatkami lekárskej vedy a iných biomedicínskych vied.

Zákon o ochrane zdravia ľudí ustanovuje povinnosti orgánov štátnej správy, obcí, iných právnických osôb a fyzických osôb, výkon štátnej správy a štátneho zdravotného dozoru na úseku ochrany zdravia ľudí. Pod ochranou zdravia rozumie súhrn opatrení v predchádzaní vzniku a šírenia ochorení a v obmedzovaní ich výskytu a iných porúch zdravia, v zlepšovaní zdravia prostredníctvom starostlivosti o zdravé životné podmienky, pracovné podmienky a zdravý spôsob života a vo výkone štátneho zdravotného dozoru.

Z praktického pohľadu je najvýznamnejším zákon o Liečebnom poriadku, ktorý upravuje podmienky poskytovania zdravotnej starostlivosti a zdravotníckych pomôcok na základe zdravotného poistenia, ako aj za čiastočnú alebo celú úhradu poistencom. Jeho súčasťou sú nasledovné prílohy :

1. Zoznam zdravotných výkonov (bodník), ktorý definuje štruktúru poskytovaných výkonov a ich bodové ohodnotenie.
2. Zoznam liečiv a zdravotníckych pomôcok, ktorý definuje podiel poisťovní a pacienta na úhrade liečiv, zdravotníckych pomôcok a stomatologických výrobkov.
3. Indikačný zoznam pre kúpeľnú starostlivosť.

Prílohy Liečebného poriadku vlastne definujú výšku verejných zdrojov, ktoré by mali byť vyčlenené na financovanie poskytovania zdravotníckych služieb. V podmienkach SR sa často argumentuje, že medzi definovaným rozsahom práv pacienta na bezplatnú starostlivosť a vyčleneným rozsahom zdrojov existuje diskrepancia, zdroje zdravotného poistenia a štátneho

rozpočtu nie sú dostatočne vysoké, aby pokryli dopyt po garantovaných službách. Súčasné stanovisko Združenia zdravotných poisťovní je, že po relatívne významnom navýšení rozsahu verejných zdrojov pre zdravotníctva na cca 40 mld. v roku 1997 sa táto nerovnováha zmenšila (Pravda, 20.6.1997), avšak niektoré opatrenia, napr. zvýšenie plátov zdravotníckych pracovníkov znovu nožnice medzi možnosťami a zdrojmi otvárajú. Štátna zdravotná politika musí v tomto smere zohrať jasnejšiu úlohu - Liečebný poriadok môže garantovať bezplatný prístup len k takému rozsahu služieb, aký je možné z existujúcich zdrojov poskytnúť. Akýkoľvek výraznejší nepomer spôsobuje devastáciu etického prostredia, vznik čierneho trhu, uprednostňovanie známych ako aj ďalšie negatívne súvislosti.

Ak hovoríme o transformácii zdravotníctva, spomenieme aj dokument "Národný program podpory zdravia", ktorý vychádza taktiež z programu WHO "Zdravie pre všetkých do roku 2000". Bol prijatý v r. 1991 a v súlade s dokumentom WHO bol hodnotený po 2 rokoch - teda v r. 1993. Základným cieľom je zlepšiť zdravotný stav obyvateľstva SR, redukovat' rizikové faktory hromadne sa vyskytujúcich chorôb a tým znížiť ich výskyt a predĺžiť aktívny ľudský vek. Opatrenia na zlepšenie zdravotného stavu sa rozdelili do 3 základných častí:

1. Stratégia ochrany zdravia
2. Stratégia rozvíjania zdravia
3. Stratégia zdravotnej prevencie

Národný program podpory zdravia obsahuje jednotlivé projekty (napr. "Zdravé mestá"). Prieběžné hodnotenie tohoto programu v r. 1993 konštatovalo, že:

- reálny stav zdravia obyvateľstva SR sa zásadnejšie nezmenil,
- v jednotlivých rezortoch sa realizácii cieľov programu nevenovala dostatočná pozornosť, čo bolo spôsobené nedostatkom finančnej podpory programu zo strany štátu.

Program bol aktualizovaný. Nedostatok finančných prostriedkov sa navrhol riešiť:

- redukciou pôvodného rozsahu programu na 4 priority (tabakizmus, výživa, pohyb, zvýšený krvný tlak),
- získavaním dodatočných finančných zdrojov a naplnením Štátneho fondu zdravia.

2.2. Ťažiskové problémy transformácie slovenského zdravotníctva

Reformné kroky

24. novembra 1990 vláda SR schválila dokument "Reforma štruktúry, riadenia a financovania zdravotníctva SR". Hlavným cieľom tohto dokumentu bolo dosiahnuť zlepšenie zdravotného

stavu obyvateľstva. Medzi ďalšie ciele reformy patrili vylúčenie diskriminácie občana pri poskytovaní zdravotníckych služieb, slobodná voľba lekára, zlepšenie spoločenského postavenia, podmienok pre prípravu na výkon povolania a odmeňovania zdravotníckych pracovníkov. Dosiahnutie cieľov sa malo zabezpečiť reformnými krokmi v nasledujúcich oblastiach:

- štruktúra a riadenie,
- financovanie a zdravotná poisťovňa,
- upevňovanie zdravia a zdravotná výchova,
- hygiena a epidemiológia,
- lekárenská služba, kontrola a distribúcia liečiv,
- hospodársko-technické činnosti,
- vedecká a výskumná činnosť,
- vzdelávanie,
- štátna zdravotná správa.

Pri jednotlivých reformných krokoch dochádzalo k časovému posunu ich realizácie a často boli málo efektívne. Ciele reformy zostávajú v mnohých prípadoch stále aktuálne.

Financovanie zdravotníctva v SR

Jednou z oblastí, na ktoré sa zamerl dokument "Reforma štruktúry, riadenia a financovania zdravotníctva SR", bola aj oblasť financovania zdravotníctva. Nosnou myšlienkou reformy zdravotníctva v tejto súvislosti bolo zavedenie zdravotného poistenia.

Pričom zdravotné poistenie nie je ničím úplne novým. Ak sa pozrieme do histórie, zistíme, že do začiatku päťdesiatych rokov zdravotné poistenie u nás existovalo - a to ako súčasť nemocenského poistenia. V rokoch 1951-52, kedy došlo ku zjednoteniu a znárodneniu zdravotníctva, sa zdravotné poistenie zo systému nemocenského poistenia vytratilo. Nahradil ho systém národnej zdravotnej služby. Zdravotníctvo bolo financované zo štátneho rozpočtu tvoreného z daní platených obyvateľstvom. Od roku 1990 sa postupne realizovali opatrenia, ktoré mali pripraviť vhodné podmienky pre vznik a činnosť Národnej poisťovne. Národná poisťovňa vznikla 1. januára 1993. Bola vykonávateľom povinného zdravotného, nemocenského a dôchodkového poistenia. Už od začiatku bolo jej fungovanie spojené s množstvom problémov. Snahy o ich vyriešenie vyústili do rozdelenia Národnej poisťovne. 1. januára 1995 tak došlo ku vzniku Všeobecnej zdravotnej poisťovne pre vykonávanie

zdravotného poistenia a Sociálnej poisťovne pre vykonávanie nemocenského a dôchodkového poistenia.

Súčasný systém financovania slovenského zdravotníctva môžeme charakterizovať ako oligopolistický. Zdravotnícke zariadenia sú financované z dvoch hlavných zdrojov. Sú to zdravotné poisťovne, ktoré financujú prevádzku zdravotníckych zariadení a štátny rozpočet, prostredníctvom ktorého ministerstvo zdravotníctva hradí zo svojej rozpočtovej kapitoly investičné výdavky.

V malej miere sa na financovaní zdravotníctva podieľajú rôzne finančné inštitúcie prostredníctvom úverov, klienti, právnické a fyzické osoby v úlohe sponzorov a donátorov. Podstatnú časť finančných prostriedkov získavajú zdravotnícke zariadenia teda prostredníctvom zdravotných poisťovní.

Doterajší priebeh transformácie jasne poukázal na slabé miesta zdravotnej politiky v oblasti financovania zdravotníctva, ku ktorým sa v ďalších častiach textu podrobnejšie vrátíme. Za zásadné problémy považujeme predovšetkým nasledovné:

1. Zdroje pre zdravotníctvo sa vyčleňujú naďalej “zostatkovým spôsobom”, t.j. postup je nasledovný - podľa možností štátneho rozpočtu sa určuje výška verejných výdavkov na zdravotníctvo. Teória požaduje presne opačný postup - na základe definovaných potrieb kalkulovať rozsah nutných zdrojov na ich zabezpečenie. Vývoj výdavkov na zdravotníctvo a ich štruktúru popíšeme v časti efekty.
2. Chýba diskusia a vedecká analýza, ktorá forma financovania poskytovateľov je pre príslušné obdobie a podmienky vhodná. Ekonomická teória pozná pomerne dobre výhody a nevýhody jednotlivých metód financovania, rozhodnutia o tom, ktorý sa na Slovensku zvolí sú však tieto poznatky v potrebnej miere nevyužívajú.

Zdravotné poistenie

Rozhodujúcou formou zdravotného poistenia v SR je povinné poistenie, ktoré vykonávajú v súčasnosti v SR Všeobecná zdravotná poisťovňa a iné zdravotné poisťovne - rezortné, odvetvové, podnikové a občianske. Ich počet k 31. 5. 1997 bol 11. Nadštandardné súkromné poistenie sa stále nerozvinulo v potrebnej miere, čo je jednou z príčin čierneho trhu v oblasti poskytovania zdravotníckych služieb, kedy pacient požaduje nadštandardné služby za priamu úplatu lekárovi.

Pre lepšie pochopenie tejto problematiky uvedieme stručný prehľad o vývoji zdravotného poistenia v poslednom období.

Ako sme už spomínali, Všeobecná zdravotná poisťovňa vznikla z Národnej poisťovne. Zriadeniu Národnej poisťovne predchádzali určité kroky, ktoré môžeme z časového hľadiska usporiadať nasledovne:

- 31.12.1990 - zánik KÚNZ,
- 1.1.1991 - vznik Regionálnych zdravotných finančných správ, 31.12.1991 - ich zánik,
- 1.1.1992 - vznik Ústavov pre zavedenie zdravotného poistenia, 31.12.1992 - ich zánik,
- 1.1.1993 - vznik Národnej poisťovne (zákony č. 7,8,9/1993 Z.z.).

Ďalším významným krokom bol vznik Všeobecnej zdravotnej poisťovne od 1.1.1995 na základe Zákona č. 273/1994 Z.z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní.

.....

Ako druhá v poradí vznikla Vojenská zdravotná poisťovňa, ktorej zriadenie upravuje Zákon č. 92/1994 Z.z. o Vojenskej zdravotnej poisťovni. Tretí Zákon č. 201/1994 Z.z. o zdravotnom poistení železničiarov a o Železničiarskej zdravotnej poisťovni upravil zriadenie Železničiarskej zdravotnej poisťovne

Aj napriek tomu, že fungovali tieto tri poisťovne - Poisťovňa MV SR, Vojenská zdravotná poisťovňa, Železničiarska zdravotná poisťovňa - môžeme povedať, že Národná poisťovňa mala monopolné postavenie.

Zákon č. 273/1994 Z.z. vytvoril možnosť, aby zdravotné poistenie vykonávali aj ďalšie poisťovne - rezortné, odvetvové, podnikové a občianske. Tieto poisťovne sa zriaďujú na základe súhlasu Ministerstva zdravotníctva SR príslušným ministerstvom /ak ide o rezortnú zdravotnú poisťovňu/, podnikateľským subjektom, resp. inou právnickou alebo fyzickou osobou. Predtým ako poisťovňa vznikne, musia byť splnené určité podmienky.

Zriaďovateľ poisťovne musel zamestnávať alebo predbežne registrovať najmenej 50 000 poistencov (pôvodný zákon určoval 30 000). Novela priniesla v tejto súvislosti ďalšiu podmienku: poisťovňa musí dosiahnuť do dvoch rokov od začatia činnosti 300 000 poistencov. Ďalej musí disponovať s účelovým vkladom vo výške najmenej 30 miliónov Sk a vinkulovať kauciu vo výške najmenej 10 miliónov Sk. K žiadosti o zriadenie poisťovne musí zriaďovateľ priložiť rozbor predpokladaných príjmov a výdavkov poisťovne /jeho súčasťou je aj poistný rozpočet/, návrh štatútu a Liečebného poriadku poisťovne, súhlas väčšiny

zamestnancov. Musí sa zaviazať, že pokryje zriaďovacie náklady rezortnej poisťovne bez požiadavky na štátny rozpočet.

Zákon č. 273/1994 Z.z. nadobudol účinnosť síce 1. januárom 1995, zdravotné poisťovne mohli začať činnosť až odo dňa účinnosti zákona o liečebnom poriadku (od 1. apríla 1995).

V roku 1997 sa združili poisťovne - Družstevná zdravotná poisťovňa DRUZAP, Zdravotná poisťovňa Medipharma a Prvá východoslovenská zdravotná poisťovňa. Pripravuje sa spojenie Poisťovne MV SR, Vojenskej zdravotnej poisťovne a Železničiarskej zdravotnej poisťovne. V tomto roku ďalej vznikla nová poisťovňa Dôvera, čo je jav paradoxný vzhľadom ku snahe znížiť počet zdravotných poisťovní vzhľadom k príliš vysokým transakčným nákladom systému (viď analogickú situáciu v ČR).

Prehľad zdravotných poisťovní v SR a počet poistencov v októbri 1996:

1. Všeobecná zdravotná poisťovňa	2 996 580
2. Chemická zdravotná poisťovňa	587 340
3. Vzájomná zdravotná poisťovňa	455 500
4. Poisťovňa MV SR	221 454
5. Vojenská zdravotná poisťovňa	192 704
6. Slovenská hutnícka poisťovňa Sideria	191 570
7. Družstevná zdravotná poisťovňa DRUZAP	180 746
8. Zdravotná poisťovňa Istota	180 000
9. Železničiarska zdravotná poisťovňa	166 847
10. Zdravotná poisťovňa Perspektíva	165 932
11. Prvá východoslovenská zdravotná poisťovňa	27 982
12. Zdravotná poisťovňa Medipharma	8 345

Nesystémové opatrenie o povinnosti dosiahnuť 300 000 poistencov v značnej miere znefunkčnilo trh zdravotného poistenia v SR. V súčasnom období dochádza k nekalým formám súťaže o poistenca, pričom na druhej strane si poisťovne, ktoré ponúkajú náhodnému novému poistencovi napr. auto (VŽP), neplnia základné povinnosti voči zdravotníckym zariadeniam (dlh zdravotných poisťovní poskytovateľom dosiahol v polovici roku 1997 výšku cca 1,75 mld. Sk). Obdobne sa touto formou znížila účinnosť kontroly opodstatnenosti a kvality vykázaných výkonov zo strany menších poisťovní, ktoré si “nesmú znepriatelieť lekárov”.

“Boj o poistenca” viedol k situácii, kedy súčet poistencov zdravotných poisťovní dosiahol počet 5 631 520, čo je o 252 573 viacej ako počet obyvateľov (Kobora). Z tohoto dôvodu sa od júla 1997 má zriadiť centrálny register poistencov, ktorý bude viesť Všeobecná zdravotná poisťovňa a ostatné poisťovne budú prispievať finančne na jeho prevádzku.

Prerozdeľovanie poistného

.....

Prerozdeľovanie poistného je výrazom určitej solidarity medzi poisťovňami. Pomer prerozdelenia poistného bol najskôr 60:40, neskôr 80:20 a v súčasnosti 75:25. Príčinu potreby prerozdelenia v SR jasne ukazuje tabuľka č. 1 :

Tabuľka č. 1. Štruktúra poistencov zdravotných poisťovní v SR - 31. 12. 1996

Zdravotná poisťovňa	% v						60 + roční ₅₎
	Zárobkov činní	Uchádzači s HZ ₁₎	Platí štát ₂₎	v tom			
				Deti ₃₎	Dôchodcovia	Ostatní	
ZP spolu	38,6	1,7	59,7	32,7	18,2	8,8	13,8
v tom:							
1. VŠZP	30,8	1,8	67,4	34,4	22,4	10,6	17,8
2. Garant	60,0	0,2	39,8	25,4	11,0	3,4	7,1
3. PMV SR	58,5	0,8	40,7	29,8	5,9	5,0	4,1
4. Vojenská ZP	47,6	0,9	51,5	26,5	9,2	15,8	6,6
5. Apollo	51,9	0,9	47,2	30,6	14,7	1,9	8,4
6. ZP - VŽP	53,8	2,1	44,1	30,7	10,1	3,3	7,1
7. Istota	19,5	3,7	76,8	35,1	24,2	17,5	18,4

8. ZP Sideria	41,9	1,3	56,8	35,1	14,1	7,6	9,1
9. Druzap	45,3	1,5	53,2	30,1	18,7	4,4	14,2
10. Perspektíva	33,0	3,5	63,5	31,8	23,3	8,4	18,3
11. Prvá vsl. ZP	20,8	1,7	77,5	39,1	28,2	10,2	22,5
12. Medifarma	28,4	3,4	68,2	29,0	27,3	11,9	19,6

- 1) Uchádzači o zamestnanie s HZ
- 2) Poistenci, za ktorých platí poistné štát
- 3) Nezaopatrené deti
- 4) Dôchodcovia
- 5) Poistenci nad 60 rokov

Prameň: Hostýn, E.: Poistenci v zdravotných poisťovniach SR, VŠZP, 1997

Významnosť analýzy štruktúry poistencov a tým aj prerozdelenia naznačuje priemerná mesačná úhrada na jedného poistenca, ktorá napr. u VŠZP bola vo 4. štvrtroku 1996 635,60 Sk, úhrada ostatných zdravotných poisťovní bola 505,30 Sk.

Úhrada poistného

Percentuálne sadzby poistného sú nasledovné:

zamestnanec z vymeriava- cieho základu	zamestnáva- teľ z úhrnu vymeriava- cích základov	SZČO, spolu- pracujúca osoba z vy- meriavacieho základu	štát z ur- čitého per- centa mini- málnej mzdy
3.7 %	10 %	13.7 %	13.7 %

Prameň: 12, 13, 14 Zákona NR SR č. 273/1994 Z.z.

Podľa zákona o štátnom rozpočte na rok 1997 (Zákon č. 386/97 Z.z.) platí štát poistné z 80 % minimálnej mzdy (platnej v roku 1995, t.j. 2450.- Sk), čo je 268,50 Sk. V roku 1996 platil štát poistné z 80 % minimálnej mzdy, v rokoch 1995 a 1994 z 54 % minimálnej mzdy a v roku 1993 len z 10 % minimálnej mzdy.

V súvislosti s platbami štátu za určené skupiny osôb je dôležitý údaj o veľkosti súboru osôb, ktorých sa tieto platby týkajú - tabuľka č. 2.

Tabuľka č. 2: Skupiny osôb, za ktoré je platiteľom poistného na zdravotné poistenie štát

Štát platí poistné za tieto skupiny osôb:	Počet osôb
- nezaopatrené deti do 26 rokov	1.66 mil. osôb
- osoby poberajúce dôchodky z dôchodkového zabezpečenia SR	1.04 mil. osôb
- uchádzači o zamestnanie	0.44 mil. osôb
- osoby starajúce sa o dieťa do 3 rokov veku alebo dlhodobo ťažko zdravotne postihnuté dieťa	0.15 mil. osôb
- osoby sociálne odkázané, vojaci, osoby vo väzbe a ďalšie menšie skupiny osôb	0.08 mil. osôb
Spolu	3.37 mil. osôb

(Od vzniku Fondu zamestnanosti platí poistné za uchádzačov o zamestnanie Fond zamestnanosti)

Prameň: Holečková, N.: Možno hospodáriť bez problémov?. In: Národné poistenie, 26, 4/1994, s. 4,5

Nízka miera úhrady štátu za osoby bez vlastného príjmu je jedným zo zdrojov napätosti v systéme slovenského zdravotníctva, pretože definované zdroje nepostačujú na krytie garantovaných potrieb, tak ako ich vyjadruje Liečebný poriadok.

Spôsoby úhrady zdravotnej starostlivosti

V úvode tejto časti popíšeme vývoj spôsobov úhrady, v ďalšom texte zaujmeme stanovisko k niektorým koncepčným problémom.

Na základe Metodických pokynov č. 6/1993 z 8. marca 1993 mala poisťovňa preplácať náklady spojené s výkonom zdravotnej starostlivosti na základe skutočne realizovaných výkonov a ich cien /podľa Zoznamu zdravotníckych výkonov a ich cien/ - išlo teda o spôsob úhrady zdravotnej starostlivosti označovaný ako fee for service. Jednotlivé výkony boli ohodnotené bodmi. Maximálnu hodnotu bodu stanovovalo MF SR pre presne vymedzené časové obdobia.

Skutočné financovanie bolo však odlišné. Zdravotnícke zariadenia vykazovali síce výkony ohodnotené zodpovedajúcim počtom bodov, ale ešte neboli podľa nich aj financované. Išlo ešte len o určité "simulovanie" bodového systému. Bývalej Správe FZP boli vyčlenené prostriedky zo štátneho rozpočtu, ktoré potom ona rozdelila medzi 38 regionálnych národných poisťovní. Správy regionálnych fondov zdravotného poistenia v jednotlivých okresoch rozpísali zdravotníckym zariadeniam záväzné ukazovatele rozpočtu na rok 1993. Zdravotnícke zariadenia dostávali finančné prostriedky formou príspevku. Príspevky boli nižšie než skutočné potreby zdravotníckych zariadení.

Bodový systém sa začal naplno používať až od 1. januára 1994. Správa Fondu zdravotného poistenia (FZP) už neurčila jednotlivým zdravotníckym zariadeniam záväzné ukazovatele. FZP mal k dispozícii určitý objem prostriedkov. Tento objem vydelený počtom bodov vykázaných všetkými zdravotníckymi zariadeniami. Získal tak hodnotu bodu, ktorá bola v jednotlivých obdobiach rôzna. Čím bol počet vykázaných výkonov vyšší, pripadla na jeden bod nižšia čiastka. Dochádzalo k devalvácii hodnoty bodu. FZP sa v podstate tak nedostal do platobnej neschopnosti, pretože hodnota bodu sa stanovovala nie vopred, ale až následne.

Od 1. októbra 1994 došlo k ďalšej zmene. Smernica MZ SR č. 4/1994 spolu s Výmerom MF SR č. 015/1994 čiastočne upravila financovanie zdravotnej starostlivosti v neštátnych zdravotníckych zariadeniach. Zdravotná starostlivosť poskytovaná neštátnymi zdravotníckymi zariadeniami sa začala platiť podľa princípu per capitam /platba za hlavu/. Platby za 1 poistenca za 1 mesiac boli stanovené ako pevné ceny.

Od 1. apríla 1995 priniesla Smernica MZ SR č. 1/1995 a Výmer MF SR č. 02/1995 nový spôsob platenia. Náklady spojené s primárnou ambulantnou starostlivosťou, poskytovanou tak štátnymi ako aj neštátnymi zdravotníckymi zariadeniami na základe zmlúv uzatvorených so zdravotnými poisťovňami, sú hradené formou kombinácie dvoch predchádzajúcich spôsobov platenia - per capitam a fee-for-service. U neštátnych poskytovateľov zdravotníckych služieb - praktických lekárov pre deti a dorast, praktických lekárov pred dospelých, gynekológov, sa platba vypočíta tak isto ako u štátnych poskytovateľov s tým, že platba sa ešte vynásobí príslušným koeficientom.

Výmer MF SR č. 08/1995 zvýšil maximálne koeficienty pre neštátnych lekárov v primárnej ambulantnej starostlivosti. Vzhľadom k pretrvávaniu problémov vo financovaní boli v roku 1996 vydané ďalšie výmery:

- výmer MF SR č. R-1/1996, ktorý určil nové maximálne ceny kapitácie, zvýšil cenu bodu na 0,30 Sk, avšak zároveň zrušil koeficienty
- výmer MF SR č. R-3/1996, ktorý znovu stanovil maximálnu a minimálnu cenu bodu

Náklady súvisiace s lôžkovou starostlivosťou boli do 30. apríla 1994 hradené na základe nasledujúceho vzorca:

hodnota * počet + počet ošet. * cena za
bodu bodov dní lôžko na deň

Podľa tohto vzťahu vidíme, že k cene výkonu zdravotnej starostlivosti podľa bodového hodnotenia sa pripočíta cena liečebného pobytu /náklady napr. celodenná strava, použitie lôžka, výmena bielizne, čistenie a pod./ diferencovane podľa "Typizácie nemocníc" vydanej MZ SR. Maximálne ceny za lôžko na deň určil Výmer MF SR č. 02/1993.

Od 1. mája 1994 sa zmenila úhrada nákladov v lôžkovej starostlivosti. Používal sa tzv. bodový paušál:

bodový + počet ošetrovacích * cena za (8)
paušál dní lôžko na deň

Bodový paušál znamenal, že jednotlivým nemocniciam bol priradený paušál podľa kategórie nemocnice a tento paušál bol určený počtom bodov, nie v korunách. Za krátky čas - a to už od 1. júla 1994 sa pri úhrade nákladov v lôžkových zdravotníckych zariadeniach začal používať opäť iný spôsob platby = per diem /platba za ošetrovací deň/. Jednotkou výkonu sú služby pre 1 osobu poskytnuté za 1 deň. Platba sa vypočítala podľa vzťahu:

počet ošetrovacích dní * cena za 1 ošetrovací deň

Tento systém vo svojej podstate pretrváva aj v súčasnosti, avšak s viacerými parciálnymi zmenami:

- výmer MF SR č. 015/1994 stanovil nové ceny za lôžkodeň v nemocniciach, OLÚ špecializovaných detských zariadeniach a definoval kategorizáciu nemocníc
- v apríli 1995 došlo k úprave financovania Lekárskej služby prvej pomoci a niektorých ďalších položiek pre lôžkové zariadenia
- cenový výmer MF SR R-3/1997 stanovil minimálne a maximálne ceny ošetrovacieho dňa pre každé oddelenie nemocnice

V súčasnosti sú vytvorené pracovné skupiny, ktorých úlohou je zavedenie systému financovania lôžkových zariadení prostredníctvom platby za prípad - DRG. Zmenám financovania však chýba komplexná analýza dopadu príslušnej zvolenej formy v konkrétnych podmienkach súčasného stavu slovenského zdravotníctva a predovšetkým boli príliš časté, čo znemožňuje realizáciu strategického manažmentu na úrovni poskytovateľov.

Teória poskytuje viacero možností financovania poskytovateľov zdravotníckych služieb, z ktorých každá má svoje výhody a nevýhody. O možnosti uplatnenia niektorých z nich v podmienkach slovenského zdravotníctva sa sústavne diskutuje (príkladom môže byť vytvorenie skupiny pre prípravu zavedenia financovania lôžkových zariadení prostredníctvom DRG).

Metódy financovania lôžkových zariadení a ich súvislosti

Pri financovaní lôžkových zariadení v princípe prichádzajú do úvahy dve základné metodiky z pohľadu času:

- a) retrospektívne preplácanie celkových nákladov.
- b) perspektívne financovanie, vychádzajúce historických alebo výkonových ukazovateľov

V minulosti najčastejšie používanou metódou bol prístup, kedy nemocnica dostávala uhradenú plnú výšku "akceptovateľných" výdavkov, ktoré jej vznikli v priebehu predchádzajúceho roka. Tento systém motivuje manažment k maximalizácii rozpočtu prostredníctvom rastu výkonov - zvyšovanie počtu zdravotníckych úkonov, predlžovanie času hospitalizácie, rast počtu diagnostických testov a pod. a to najmä vzhľadom k tomu, že obvyklou formou odmeňovania doktorov v tomto systéme je platba za výkon. Motivácia ku kontrole kvality je nízka. Retrospektívne /následné/ financovanie môže využiť aj iné metódy stanovenia výšky úhrady. Tieto postupy sa však v praxi v podstate nevyužívali, pretože napr. retrospektívna úhrada podľa lôžkodní v podstate nič nemení - vytvára obdobný tlak na rast výkonov ako úhrada celkových nákladov.

Perspektívne financovanie, kedy sú “pravidlá hry” dané dopredu a príslušné zariadenie má relatívnu trhovú voľnosť, ako sa v takto vytvorených podmienkach správať sa považuje za podstatne efektívnejšiu formu zainteresovania organizácií na plnení ekonomických cieľov a je najčastejšou formou financovania lôžkových zariadení v súčasnosti.

Z pohľadu metodiky, akou sa pridelujú prostriedky príslušnému zariadeniu môžeme rozlíšiť nasledovné možnosti:

1. metodiky založené prioritne na historických ukazovateľoch (rozpočet na ďalší rok sa prideluje dopredu, ale na základe výdavkov predchádzajúceho obdobia)
2. metodiky založené prioritne na výkonových ukazovateľoch (výška rozpočtu je prioritne určené rozsahom výkonov, ktoré by malo zariadenie realizovať)
3. metodiky založené na prevažne trhovom stanovení cien

Do prvej skupiny patrí predovšetkým globálny rozpočet, prípadne rozpočty na nákladové strediská. Druhá skupina môže mať tiež určitú formu rozpočtu, avšak tento je kalkulovaný na základe vybraných výkonových ukazovateľov, napr.:

- kapitácia
- diagnóza
- procedúry
- lôžkoden
- jednotlivé služby (výkony) - tzv. bodovací systém

V tomto systéme najčastejšie uzatvárajú organizácie kontrakty s financujúcimi subjektami na výkony v rozsahu dopredu stanoveného rozpočtu. Dohodnutú sumu dostanú vyplatenú bez ohľadu na výšku nákladov, ktorú skutočne dosiahnu. Kontrakty môžu byť uzatvárané dvomi spôsobmi:

- administratívnou cestou - financujúca strana jednoducho oznámi metodiku výpočtu a rozsah objednaných výkonov
- prostredníctvom rokovaní - táto forma umožňuje lepšie zohľadniť miestne špecifiká, ale je otvorenejšia pre rast nákladov

Dopad ukazovateľa na charakteristiku správania sa

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11

Ukazovateľ

Celkový rozpočet - - - - - + - - -

Rozpočet. oddelení - - - - - + - - -

Kapitácia - - - - - + - - -

Prípady, pobyt + - - - - + - - -

Lôžkodenň + + - - - - + - - -

Služby + + + + - - + - - -

Úhrada nákladov + + + + + - + + +

kde + je nárast, - pokles a jednotlivé charakteristiky sú nasledovné:

1 - počet liečených prípadov

2 - štruktúra liečených prípadov

3 - dĺžka pobytu v nemocnici

4 - intenzita služieb

5 - rozsah služieb

6 - spokojnosť pacientov

7 - kvalita

8 - efektívnosť

9 - ceny vstupov

10 - investície do údržby a pracovnej sily

11 - vzdelávacie programy

Primárna /ambulantná špecializovaná/ zdravotnícka starostlivosť

V praxi zdravotníckych systémov sa používajú nasledovné systémy platby doktorov:

1. "fee for service" /FFS/ - za výkony
2. plat
3. plat spojený s výkonnostnou zložkou - prémieou za kvalitu
4. kapitácia
5. pacient uhrádza časť nákladov
6. čisto trhový prístup, kde je výška platby určená dopytom a ponukou
7. praktickí lekári - držitelia rozpočtu /Veľká Británia/ - ako špecifická forma kapitácie

"Fee for service" zakladá výšku odmeny na rozsahu vykonaných úkonov. Všeobecne sa predpokladá, že spôsobuje nárast objemu spotrebovávaných služieb nad rámec alokatívnej efektívnosti - vyvolaný dopyt a preferovanie liečebnej pred preventívnou starostlivosťou. Rizikom FFS je aj možnosť vykazovania v skutočnosti nerealizovaných výkonov.

Rozsah nadmernej spotreby je však v značnej miere závislý od stanovenia poplatku. V prípade, že výška poplatku za výkon je nad trhovou cenou je doktor motivovaný k nadprodukcii. V prípade, že je však pod trhovou cenou, dochádza k snahe o znižovanie produkcie. Je však prakticky nemožné zistiť, kde sa vlastne trhovú cenu za daný výkon pohybuje.

Vzťah medzi systémom platby FFS a výkonmi skúmalo viacero štúdií, ktoré v podstate všetky preukázali existenciu vyvolaného dopytu, aj keď žiadna z nich nedokázala vylúčiť vplyv pôsobenia aj iných faktorov /zvýšenie počtu lekárov môže viesť k lepšej dostupnosti a tým aj k rastu dopytu, nové metódy liečenia môžu znížiť psychické náklady pacienta a tým zvýšiť dopyt a pod./. Na problém potenciálnej nadprodukcii v systéme FFS reagujú krajiny viacerými spôsobmi:

- regulácia výšky poplatkov /regulácia maximálneho počtu bodov, regulácia ceny bodu a pod./

- kombinácia viacerých systémov odmeňovania
- úhrada časti výkonu z verejných prostriedkov /základného poistenia/ a časti z prostriedkov pacienta /súkromného poistenia/. Existuje viacero možností realizácie takýchto systémov - napr. v Austrálii sa uhrádza len 85 % hodnoty výkonu všeobecného lekára, zvyšných 15 % si má hradiť pacient. Zároveň je však v kompetencii lekára tento poplatok 15 % odpustiť /k dopadu takéhoto tzv. "co-payment" na správanie sa spotrebiteľa sa vrátíme v ďalšej časti/.

Regulácia výšky poplatkov je určitou formou súťaže medzi dvomi stranami - štátom, ako objednávateľom služieb a doktormi ako silnou /monopolnou/ skupinou dodávateľov a môže vlastne smerovať k určitému rovnovážnemu stavu.

Všeobecne je možné konštatovať, že v systéme FFS je potrebné vytvoriť kontrolné mechanizmy obmedzujúce možnosť inflácie výkonov. Zároveň je však potrebné pripomenúť, že existujú oblasti, kde je FFS vzhľadom k tlaku na objem výkonov vhodným motivačným činiteľom - napr. preventívna starostlivosť, očkovanie.

Systém základných plátov je tiež spojený s výhodami aj nevýhodami. Z plánovacieho pohľadu sa jedná o najjednoduchší mechanizmus. Zvyšovanie platu z titulu pracovného postupu môže zároveň byť považované za motivačný činiteľ.

V súvislosti so systémom plátov sa však uvádzajú aj negatíva. Nemotivuje k zvyšovaniu výkonov, šetreniu nákladmi, pre tých, ktorí sú na vrchole platovej stupnice už chýba ďalšia motivácia. Je otáznou do akej miery môže etický kódex viesť doktora, ktorý už dosiahol maximálnu výšku platu, k najvyššej miere starostlivosti o svojich pacientov. Dajú sa predpokladať snahy o presúvanie pacientov, skracovanie času vyšetrení a pod. Žiadne z uvedených očakávaní však nebolo v praxi prieskumami potvrdené.

Príplatky za kvalitnú prácu môžu byť nástrojom, ktorý zníži demotivačné pôsobenie odmeňovania prostredníctvom základného platu - tento systém funguje napr. vo Veľkej Británii. V prípade neziskového sektora je však veľmi ťažké nájsť vhodné ukazovatele kvality práce lekára, definovať funkčný systém zainteresovanosti, čo môže znížiť účinnosť motivačného činiteľa.

Kapitácia sa veľmi často používa v primárnej starostlivosti - prevažne v podobe, kedy lekári dostávajú dopredu ročnú platbu za prihlásených pacientov. Systém motivuje lekárov k snahe

o získavanie pacientov, môže však viesť k snahe o výber zdravšej časti populácie. V prípade jednotnej sadzby kapitácie sú zásadne znevýhodnení praktickí lekári v ekologicky postihnutých regiónoch, v málo osídlených oblastiach a pod. Podmienkou funkčnosti systému, ktorá musí byť splnená na strane pacienta, je tiež možnosť výberu a snaha o výber najvýhodnejšieho praktického lekára - čo je však v obidvoch prípadoch otázne.

Na rozdiel od FFS je kapitácia z pohľadu samotného lekára relatívne rizikovým spôsobom. Maximálny príjem je definovaný počtom pacientov, avšak potenciálna výška nákladov je neobmedzená. V teoretickom prípade ochorenia väčšiny pacientov sa môže lekár dostať do značne problematickej situácie.

Kapitácia by mala motivovať k rastu objemu preventívnej starostlivosti, nevytvára vzťah medzi objemom poskytnutých služieb a výškou príjmu. Na druhej strane, najmä pri nedostatku konkurencie, môže viesť k snahám o znižovanie nákladov a kvality na úkor pacienta, odosielaniu pacientov do systému špecializovanej starostlivosti - tieto riziká sa v podstate dajú obmedziť len administratívnou cestou /sledovanie pomeru pacientov postupovaných na špecializované zložky k celkovému počtu ošetrovaných pacientov a pod./. Kapitácia je preto často spojená s niektorými administratívnymi opatreniami /napr. určenie maximálneho počtu prihlásených pacientov/.

Systém praktických lekárov spravujúcich rozpočet aj na vyššie formy služieb ("Fundholding") vychádza z kapitácie, ale je špecifický tým, že praktický lekár má vo svojom rozpočte získanom kapitáciou obsiahnutú aj značnú časť nákladov špecializovanej starostlivosti. Takto sa vytvára tlak proti nadmernému odosielaniu pacientov ku špecialistom, príp. aj tlak na šetrenie liekmi a pod.

Napriek tomu, že uvedené poznatky sú všeobecne známe, širšia odborná diskusia k možnosti zvolenia vhodnej varianty pre SR sa nerealizovala, a čo komplikuje problém, všetkým parciálnym úpravám chýba poznanie skutočných a reálnych nákladov na jednotlivé terapeutické postupy, ktorých štandardy boli aspoň čiastočne definované až v roku 1997 (Trnovec). Tento stav spôsobuje pretrvávajúce nesystémové prvky vo financovaní zdravotníctva, ktorý sa najviac odráža v oblasti lôžkových zariadení, z ktorých niektoré (najvypuklejším príkladom je Roosveltova nemocnica v Banskej Bystrici s dlhom 300 mil. Sk

v polovici roku 1997) už dosahujú astronomické dlhy, spôsobené ako externými, tak aj internými faktormi, predovšetkým:

- rozporom medzi definovanými potrebami v Liečebnom poriadku a zdrojmi
- neplatením zo strany poisťovní
- nefunkčnosťou vnútornej ekonomiky
- nedostatkami v evidencii pacientov
- neodborným definovaním výšky platieb v cenových výmeroch
- realizáciou drahých liečebných postupov nad rámec nutných potrieb (transplantácia pečene Banská Bystrica a Bratislava) a nákupom drahých ale neekonomických prístrojov
- častými zmenami manažmentu
- chýbajúcou motiváciou k ekonomizácii

Financovanie investícií v zdravotníctve

Investičné prostriedky sú zabezpečované hlavne prostredníctvom štátneho rozpočtu, z kapitoly MZ SR, ďalej prostredníctvom Štátneho fondu zdravia a z vlastných fondov organizácií. V nasledujúcom období vzhľadom k vytvoreniu regionálnej zdravotníckej správy sa predpokladá aj zapojenie rozpočtov krajských úradov.

Hlavnou zásadou investičnej politiky MZ SR po roku 1990 je použitie prostriedkov na intenzifikáciu prevádzky jestvujúcich zariadení. Na základe toho boli určené priority pre investície v rezorte zdravotníctva.

Priority investičnej politiky sú však pri súčasnom chronickom nedostatku finančných prostriedkov stanovené skôr teoreticky. Transformačné obdobie je charakteristické napätím medzi finančnými zdrojmi a potrebami zdravotníctva. Každoročne uvoľnené investičné prostriedky pre rezort zdravotníctva nezabezpečujú v rámci starostlivosti o základné fondy ani ich základnú reprodukciu a v podstate sa nedosahuje ani základná reprodukcia zdravotníckej techniky. Dokumentuje to tabuľka č. 3.

Tabuľka č. 3 Investičné výdavky štátneho rozpočtu z kapitoly Ministerstva
zdravotníctva SR (v tis. Sk)

Rok	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Investičné. výdavky	1 178157	2 007600	1 480000	1 510000	1 900000	2 000000
Index		1.704	0.737	1.020	1.258	1.052

Prameň: Zákony o štátnom rozpočte na roky 1991 až 1997

Pre rok 1997 sa plánuje 2 495 319 000 Sk, čo predstavuje nárast indexom 1.248 oproti roku 1996.

Krokom vpred v oblasti investícií (kapitálových výdavkov) by mohlo byť vydanie normatívo siete pre všetky úrovne, ktoré sa už čiastočne realizovalo pre ambulantnú starostlivosť (ostatné zložky sú v návrhovej podobe). Problémom však zostáva, že návrhy siete v podstate konzervujú súčasný stav a nevyužívajú existujúce nástroje (napr. metodika WHO), umožňujúce postupné prispôbovanie siete medzinárodným štandardom a národným ekonomickým možnostiam..

Platy zdravotníckych pracovníkov

U privatizovaných lekárov je výška príjmu závislá od rozsahu realizovaných výkonov (kapitácia + služby v primárnej starostlivosti, služby u špecializovaných ambulancií) a teoreticky je cenovými výmermi MZ SR stanovujúcimi maximálne počty prihlásených pacientov a bodov zvrchu ohraničená. Nefunkčnosť niektorých zdravotných poisťovní však spôsobuje, že predovšetkým limitovanie prostredníctvom hornej hranice bodov neexistuje. Ešte v polovici roku 1997 preplácali niektoré poisťovne akýkoľvek počet bodov, ktoré deklaroval lekár (do výšky maximálneho limitu). Aj si uvedomíme, že v tomto období existovalo 12 poisťovní, z ktorých časť uhradila všetko, čo lekár vykázal, mohol mesačný príjem napr. špecialistu výrazne presiahnuť 100 000 Sk.

Platy zamestnancov v súkromných zariadeniach boli predmetom dohody medzi zamestnávateľom a lekárom a zodpovedali všeobecným podmienkam v súkromnom sektore.

Osobitnou otázkou sú platy lekárov, ktorí pracujú v štátnych zdravotníckych zariadeniach. V roku 1995 dosiahol priemerný plat (včítane príplatkov za služby a pracovnú pohotovosť) lekárov cca 10 000 Sk, u sestier 8 000 Sk. Tento stav, ktorý bol obdobný ako u ďalších vysokokvalifikovaných profesií vo verejnom sektore a neporovnateľný s podmienkami v komerčných organizáciách súkromného sektora, viedol k značnému tlaku zdravotníckych pracovníkov na zvýšenie základných taríf. MZ SR deklarovalo program postupného zvyšovania platov s cieľovou hodnotou nárastu o 100 %, ktorý sa vo svojej úvodnej fáze aj čiastočne realizoval formou schválenia osobitnej platovej stupnice pre zdravotníckych pracovníkov. Reálny rast platov je však brzdený celkovým nedostatkom finančných zdrojov v zdravotníctve, keď zariadenia majú problémy vyplácať pracovníkom čo i len nárokovú časť platu. Posledné zvýšenie taríf v roku 1997 znamenalo okamžitú lavínovú reakciu vo forme nárastu zadĺženosti zariadení.

Privatizácia v rezorte zdravotníctva

Privatizácia ako jeden z prostriedkov reformy a transformácie má vytvoriť pluralitu vlastníkov zdravotníckych zariadení a subjektov poskytujúcich zdravotnú starostlivosť. Vznikne tak konkurenčné prostredie, ktoré by malo viesť ku zvýšeniu efektívnosti poskytovanej zdravotnej starostlivosti, zhospodárneniu prevádzky zdravotníckych zariadení a v konečnom dôsledku k vytvoreniu podmienok pre investovanie v zdravotníctve.

Zdravotníctvo bolo posledným rezortom, v ktorom sa začala privatizácia uskutočňovať. Vláda v marci 1993 schválila "Zásady privatizácie zdravotníckych zariadení na Slovensku". Týmto dokumentom bola schválená organizácia a postup privatizácie v rezorte.

Privatizácia v zdravotníctve sa v prvej etape dotýkala podnikov zdravotníckej výroby, zdravotníckeho zásobovania, primárnej starostlivosti a väčšiny kúpeľných zariadení. V prvej polovici roku 1997 súkromný sektor zabezpečoval rozhodujúci rozsah farmaceutických činností, primárnej zdravotnej starostlivosti a kúpeľnej starostlivosti. Privatizovala sa tiež významná časť špecializovaných ambulancií. 26. schôdza Národnej rady SR prerokovala vecný a časový harmonogram privatizácie zdravotníckych zariadení v roku 1997 (pozri príloha), ktorý sa už dotýka ja majetkovej podstaty vybraných polikliník, liečebných ústavov nemocníc, alebo ich častí - predovšetkým obvodných zdravotných stredísk. Privatizačné návrhy je možné podávať od 1. 10. 1997.

Okrem prevodu majetku od štátu na súkromné subjekty sa privatizácia realizovala aj vznikom nových neštátnych zariadení. Táto forma bola dominantná v oblasti lekární, ďalej umožnila napr. vznik tzv. medicínskych centier (v podstate malých neštátnych polikliník) - napr. NOVAMED Banská Bystrica.

Lekár vykonávajúci prax v neštátnom zdravotníckom zariadení môže pracovať buď ako zmluvný lekár zdravotnej poisťovne alebo za priamu platbu. Lekár, ktorý chce vykonávať súkromnú prax, musí byť členom Slovenskej lekárskej komory, musí zaslať žiadosť na regionálnu lekársku komoru o vyjadrenie k odbornej a etickej spôsobilosti a žiadosť okresnému lekárovi o vydanie povolenia na výkon liečebno-preventívnej starostlivosti. Žiadosť obsahuje osobné údaje žiadateľa, odborné zameranie a rozsah poskytovanej zdravotnej starostlivosti, druh zdravotníckeho zariadenia, jeho organizačnú štruktúru, údaje o personálnom a materiálovom vybavení, miesto prevádzky, predpokladaný deň začatia poskytovania zdravotnej starostlivosti a požadované prílohy.

Predmetom privatizácie by ani v budúcnosti nemali byť fakultné nemocnice, zdravotnícke zariadenia s celoslovenskou pôsobnosťou, výskumné ústavy, Štátny ústav pre kontrolu liečiv, Ústav zdravotníckych informácií a štatistiky, stredné zdravotné školy, ústavy hygieny a epidemiológie. Majú zostať štátnymi zariadeniami vzhľadom na úlohy, ktoré plnia a ktoré sa nedajú delegovať na neštátne subjekty.

Ako sme už spomenuli pri primárnej zdravotnej starostlivosti, rozlišujeme privatizáciu činnosti a privatizáciu majetku. Platí to aj pri sekundárnej zdravotnej starostlivosti. Ekonomické a praktické predpoklady ukazujú u nás reálnu možnosť privatizácie činnosti na základe zmluvného vzťahu so zdravotnými poisťovňami v prenajatých priestoroch - teda privatizáciu činnosti bez privatizácie majetku. Pri efektívnom fungovaní polikliniky možno predpokladať, že v priebehu niekoľkých rokov (napr. 5) by mohlo dôjsť ku akumulácii kapitálu potrebného aj na privatizáciu majetku. V súvislosti s privatizáciou sekundárnej zdravotnej starostlivosti sa dnes u nás často diskutuje otázka odštátňenia a prevodu majetku polikliník do vlastníctva obcí a miest. Musí sa však brať do úvahy, či mestá budú mať vo svojom rozpočte dostatok prostriedkov na financovanie zdravotníckych zariadení. Mnohé z nich totiž dnes nedokážu financovať ani základné potreby mesta.

Tabuľkové zhodnotenie priebehu transformácie zmien

Zrušenie KÚNZ, OÚNZ 31.12.1990

Vznik zdravotného poistenia 1. 1.1993

Fondové oddelenie od štátneho rozpočtu

Národná poisťovňa

Výdavky na zdravotníctvo - rok 1990

Štát	Typ	Náklad na 1 obyv/USD
USA	tržný typ	2200
Švédsko	NZS	1420
Švajčiarsko	EP	1390
Francúzsko	EP	1380
Island	NZS	1370
Luxembursko	EP	1300
Nemecko	EP	1290
Nórsko	NZS	1280
Rakúsko	EP	1190
Holandsko	EP	1180
Fínsko	NZS	1150
Taliansko	NZS	1110
Belgicko	EP	1080
Dánsko	NZS	960
Veľká Británia	NZS	910
Španielsko	NZS	730
Írsko	NZS	690
Portugalsko	NZS	530
Grécko	NZS	410
Maďarsko	štát.	220
ČSFR	štát.	200
Poľsko	štát.	60
Albánsko štát.	štát.	5

EP - európsky pluralitný systém

NZS - národná zdravotnícka služba

štát. - štátne zdravotníctvo v postkomunistických krajinách

Prameň: Štatistika OECD, 1991

- vyššia spokojnosť pacienta, ktorý dostane to čo chce, alebo si myslí, že drahší liek je určite lepší
- provízie od farmaceutických firiem

3. Sieť zariadení a personálne vybavenie

Porovnávanie v tomto smere je veľmi obtiažne, pretože oficiálne údaje, Štatistickej ročenky SR a Štatistickej ročenky zdravotníctva sa zaoberajú len kapacitami v rezorte zdravotníctva, t.j. nereagujú na postupnú privatizáciu, čím dochádza k skresľovaniu údajov, najmä od roku 1994. Údaje o počte lekárov a zariadení naznačujú, že napriek proklamáciám o nadmerných kapacitách, ktoré nie je možné financovať, nedošlo k podstatnejším zmenám v ponuke (jasným dokladom je vývoj kapacít v nemocniciach).

Ukazovateľ	1990	1991	1992	1993	1994
Lekárske miesta spolu	17 960	18 049	18 047	17 758	17 123
z toho:	4 781	5 010	5 192	5 167	5 142
nemocnice a pôrodnice					
odborné lieč. ústavy	459	694	731	709	716
kúpeľné ústavy	296	275	266	249	241
Lôžka spolu	63 443	65 389	65 284	66 698	62 818
z toho:	40 537	41 338	41 422	43 266	39 290
nemocnice a pôrodnice					
odborné lieč. ústavy	9 739	11 201	11 191	10 890	10 557
kúpeľné ústavy	11 381	11 270	11 196	10 953	11 384
Lekári spolu	20 065	19 410	18 892	19 073	18 446

Zdroj: Štatistická ročenka SR, 1995

Ukazovatele zdravotného stavu

Ukazovatele zdravotného stavu a ich vývoj môžu poskytnúť zaujímavé údaje, avšak ich výpovedná hodnota vo vzťahu k analýze vplyvu transformácie zdravotníctva je veľmi nízka, predovšetkým vzhľadom k nasledovným dvom skutočnostiam:

- všeobecné odhady tvrdia, že medzi úroveň zdravotníctva ovplyvňuje kvalitu zdravotného stavu v rozsahu cca 15 %
- korelačné a regresné vzťahy medzi transformáciou zdravotníctva a kvalitou zdravotníckej starostlivosti nie je možné v našich podmienkach definovať.

Vývoj ukazovateľov zdravotného stavu obyvateľstva je preto skôr odrazom vývoja všeobecných podmienok v spoločnosti, nemôžeme ho však z analýzy vylúčiť (už len vzhľadom k obsahu citovaného programového vyhlásenia vlády SR).

Ukazovateľ	1990	1991	1992	1993	1994
Perspektíva dožitia sa určitého veku pri narodení					
a/ muži	66,6	66,8	66,8	68,4	68,3
b/ ženy	75,4	75,2	75,3	76,7	76,5
Počet narodených na 1000 obyvateľov	15,2	14,9	14,1	13,8	12,4
Dojčenecká úmrtnosť na 1000 živonarodených detí	12,0	13,2	12,6	10,6	11,2

Uvedené údaje naznačujú, že v porovnaní s niektorými inými krajinami v transformácii (Rusko) sa základné ukazovatele zdravotného stavu počas celého sledovaného obdobia po roku 1989 radikálne nezhoršili, v zásade ostávajú stabilizované. Výrazným momentom (aj keď vlastne mimo zdravotníctva) je pokles pôrodnosti, ktorý smeruje k značným demografickým ťažkostiam v blízkej budúcnosti. Na druhej strane oproti vyspelým krajinám sveta je šanca na dožitie podstatne nižšia najmä u mužov, predovšetkým v súvislosti s kardiovaskulárnymi chorobami.

4. Participácia občana a záujmových skupín a ich reálny vplyv na obsah reformy

Tak ako už naznačila úvodná časť, participácia občanov a záujmových skupín na doteraz realizovaných krokoch nebola dostatočná a bola neefektívna. Jednotlivé vlády aj keď niekedy (najmä v poslednom období) vstúpili do tvorivého dialógu s predstaviteľmi zdravotníckych pracovníkov - napr. Slovenská lekárska komora, Slovenská lekárska spoločnosť, Asociácia nemocníc, Asociácia poisťovní, nedokázali z príslušných stretnutí vyvodit' závery, ktoré by korigovali vládny pohľad na problematiku. Obdobne sa nepodarilo pripraviť komplexnú systémovú stratégiu a koncepciu reformy, ktorá by rešpektovala existujúce prostredie, ekonomickú podstatu zdravotníctva a záujmy čo najširšej verejnosti. Realizácia jednotlivých nesystémových opatrení je jasným dokladom lobbystického vplyvu na reformu, ktorý sa najviac prejavuje v oblasti liekovej politiky a oblasti zdravotného poistenia. Súčasná diskusia o prerozdeľovaní medzi zdravotnými poisťovňami, ktorá sa rozprúdila v dennej tlači, je jasným dokladom presadzovania úzkych skupinových záujmov a tiež záujmu štátu na ekonomicko-politickej kontrole systému.

Realizácia nekonceptných krokov vedie k situácii, kedy sa jednotlivé subjekty (Ministerstvo zdravotníctva SR, nemocnice a poisťovne) začínajú navzájom obviňovať z podielu na súčasných problémoch slovenského zdravotníctva, pričom sa tento tlak obracia predovšetkým voči zdravotným poisťovňam, ktoré minister Javorský v júni priamo obvinil, že sú vinné za kolaps v rezorte (SME/Smena, 24.6.1997).

Participácia občana v reforme môže mať viacero rozmerov. Ak máme hodnotiť podiel občana na príprave, analýze a oponentúre jednotlivých reformných krokov, potom táto na individuálnej úrovni prakticky neexistuje a je skôr negatívna. Vzhľadom k nízkej miere informovanosti občanov o podstate fungovania demokratických mechanizmov, ekonomiky a samotného zdravotníckeho systému v procese nastolovania trhových vzťahov nie sú zabezpečené základné mechanizmy, ktoré môžu regulovať vývoj reformy zdravotníctva vplyvom občana. Občan nielen aktívne nevlplyva na obsah reformy zdravotníctva, k čomu však ani nemá potrebné podklady o smerovaní zdravotnej politiky (nemá čo pripomienkovať, pretože návrhy sa zverejňujú počas alebo po ich schválení), ale ani nie je aktívnym regulačným mechanizmom vo vnútri samotného procesu priebehu reformy.

.....

Jednou z príčin malého podielu občana na korekcii vývoja reformy je aj neexistencia určitého typu asociácie pacientov, ktorá je bežným javom vo vyspelejších demokraciách.

Na druhej strane je však transformácia zdravotníctva sprevádzaná vznikom a aktivitami viacerých občianskych iniciatív a združení a verejno-právnych inštitúcií zameraných na zvýšenie úrovne slovenského zdravotníctva ako celku. Zo zákona boli zriadené nasledovné inštitúcie:

1. Štátny fond zdravia - sústreďuje finančné prostriedky na podporu rozvoja zdravotníctva a zvýšenie úrovne zdravotníckej starostlivosti.
2. Slovenský Červený kríž - ako jediná vládou uznaná národná spoločnosť Červeného kríža na území SR.
3. Slovenská lekárska komora, Slovenská komora zubných lekárov, Slovenská lekárnická komora, Slovenská komora vysokoškolsky vzdelaných zdravotníckych pracovníkov - komory združujú zdravotníckych pracovníkov s príslušnou odbornou kvalifikáciou, podporujú ich záujmy a ochraňujú stavovskú česť. Podieľajú sa na utváraní podmienok pre poskytovanie liečebno-preventívnej starostlivosti.

Predovšetkým ako občianske združenia alebo nadácie fungujú ďalšie odborné inštitúcie a iniciatívy, z ktorých môžeme spomenúť nasledovné:

- odborové organizácie pracovníkov v zdravotníctve
- Asociácia nemocníc SR
- Združenie zdravotných poisťovní
- Liga proti rakovine a ďalšie nadácie v prospech skupín so špecifickými ochoreniami (najmä detí)
- nadácia Zdravé mesto
- vznikajúca iniciatíva Nemocnice podporujúce zdravie a pod.

Len zmena tohoto stavu môže poskytnúť impulzy pre vypracovanie reálnej zdravotnej politiky, skutočne smerujúcej k zvýšeniu výkonnosti slovenského zdravotníctva.

Politika bývania

E. Havelková

1. Ú v o d

Nasledovný text obsahuje analýzu politiky bývania v SR tak, ako bola pripravovaná v priebehu rokov 1990 - 1996. Zaoberáme sa tu bližšie históriou a podmienkami vzniku, obsahovou analýzou i dopadmi, ktoré možno v súvislosti s (ne)existenciou koncepčného prístupu v oblasti bytovej politiky na Slovensku očakávať, resp. ktoré jednotlivé opatrenia priniesli.

Štúdia si nekladie za cieľ posudzovať celkovú situáciu vo sfére bývania, ale sústreďuje sa na analýzu a hodnotenie najdôležitejších dokumentov, týkajúcich sa bývania ako aj rolí aktérov, ktorí viac, či menej ovplyvňujú proces tvorby a implementácie politiky bývania.

1.1. Vymedzenie základných prístupov a pojmov.

Bytová politika je oblasť spoločenskej praxe zameraná na vedomé ovplyvňovanie spoločensko-ekonomických procesov súvisiacich s uspokojovaním potrieb bývania a to pokiaľ ide o tieto procesy ako celok, tak i v jednotlivých častiach tohto celku, t.j. v čiastkových procesoch. (15)

Z procesuálneho aspektu bytovej problematiky je nevyhnutné kvantitatívne a s tým i kvalitatívne odlíšenie jednotlivých etáp ako etapy prechodného obdobia na trhovú mechanizmus a etapy trhového hospodárstva.

V prechodnom období je zrejme nevyhnutné, aby bola bytová politika resp. politika bývania regulovaná štátom, pričom táto regulácia by sa mala sústreďovať na nasledovné ciele:

- vzťahy medzi subjektami bytovej politiky (štát, región, obec, občan)
- koncepcia a formovanie cieľov v uspokojovaní potrieb bývania pre jednotlivé etapy rozvoja spoločnosti (v súčasnosti ide o etapu ekonomizácie bývania)
- problematika súvisiaca s realizáciou cieľov

V období trhového hospodárstva by sa mali eliminovať zásahy štátu do politiky bývania, realizácia štátnej bytovej politiky a koncepcie politiky rozvoja bývania by mali v plnom rozsahu prebrať región, obec a občan.

2. Koncepcia politiky bývania - analýza dokumentov

2.1 Vývoj

Zmeny, ktoré nastali po roku 1989, viedli predovšetkým k jasnejšiemu formulovaniu existujúcich problémov. Jedným z tých najzložitejších boli i otázky bývania, a s tým spojené výrazné ekonomické zaťaženie štátnych finančných zdrojov vo vzťahu k nefunkčnej legislatíve.

Po roku 1989 boli zrušené právne normy, ktoré stanovovali pravidlá pre financovanie družstevnej a individuálnej bytovej výstavby, komunálnej bytovej výstavby a výstavby technickej a občianskej vybavenosti, ako aj niektoré iné formy riešenia bytových otázok občanov. (Išlo najmä o

- vyhlášku FMF, MF ČSR, MF SSR a predsedu ŠBČS č. 136/1985 Zb. o finančnej, úverovej a inej pomoci družstevnej a individuálnej bytovej výstavbe a modernizácii rodinných domčekov v osobnom vlastníctve v znení vyhlášky č. 74/1989 Zb., vyhlášky č.73/1991 Zb. a vyhlášky č.398/1980 Zb. zrušenej k 11.5. 1993

- vyhlášku FMF, MF ČSR a MF SSR č. 121/1980 Zb. o finančnej pomoci pri prevode skupinových domčekov z družstevného do osobného vlastníctva atď.

Výstavba nových bytov tak prakticky prestala existovať a všetky ďalšie opatrenia a jednorazové príspevky smerovali v podstate len na dofinancovanie rozostavaných stavieb. Funkciu nového nástroja štátu na podporu novej bytovej výstavby v tomto období plnila prémie k stavebnému sporeniu s jej využitím až v dlhšom časovom horizonte.)

Komplexne možno povedať, že cieľom programu účasti štátu na rozvoji bývania malo byť vytvorenie ekonomického prostredia, priaznivého pre rozvoj bývania zavedením nových podporných nástrojov štátu so smerovaním do financovania novej bytovej výstavby, príslušnej infraštruktúry, ako aj modernizácia jestvujúceho bytového fondu. Základ tejto zmeny mal spočívať v prechode od objektových dotácií k podpore zodpovedných subjektov formou priamych a nepriamych nástrojov štátnej bytovej politiky so zreteľom na prepojenosť v rámci ostatných systémov spoločnosti - legislatívneho, sociálneho, kultúrneho, politického atď.

Koncepcia politiky bývania bola od začiatku roku 1990 pripravovaná na federálnej úrovni, pričom jej gestorom bola Štátna komisia pre vedecko-technický a investičný rozvoj. Táto Koncepcia mala stanoviť principiálne podmienky rozvoja bývania v ČSSR, avšak súčasťou jej konkretizácie mali byť podrobné koncepcie rozvoja bývania spracované na úrovni národných republík, ktoré by zohľadňovali ich diferencované potreby.

Navrhovaná federálna koncepcia však nikdy nebola schválená, takže vypracovaním príslušných dokumentov boli na prelome rokov 1990/1991 poverené republikové ministerstvá. Keďže však veľká časť kompetencií, napr. nájomná politika, zostala v rukách federálnej vlády, samostatnosť republikových vlád bola len čiastočná.

V Slovenskej republike bol gesciou za bytovú politiku v roku 1991 poverený Splnomocnenec vlády SR pre koordináciu prác na Koncepcii byt. politiky, ktorý bol zároveň námestníkom ministra výstavby a stavebníctva SR. Jeho úlohou bolo hľadať najvhodnejšie spôsoby riešenia nakumulovaných problémov v oblasti bývania (riešenie majetkových krívd, úprava nájomného, neplatiči, vysporiadanie vzťahov medzi štátom a obcami, podpora bývania,...).

Prvým výstupom v oblasti politiky bývania v tomto období bolo Uznesenie vlády SR č. 297 z 18. júna 1991 vláda SR, ktorým bol schválený Návrh reformy bytovej politiky v Slovenskej Republike. Predstavoval systém krokov a opatrení v bytovej politike, pričom zároveň obsahoval i vecný a časový postup legislatívnych úprav na zabezpečenie realizácie reformy bytovej politiky.

Jednotlivé kroky však boli orientované najmä na izolované aktivity. Chýbala snaha o vytvorenie koncepčného systémového postupu, ktoré by vyústilo k vypracovaniu Koncepcie bytovej politiky.

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky z júla 1992 posunulo riešenie problematiky bývania a uplatňovania ekonomických mechanizmov do nového svetla. Predovšetkým navrhlo prehodnotenie doterajšieho systému financovania bytovej výstavby, vytvorenie podmienok pre dokončenie rozostavaných ucelených častí stavieb bývalej komplexnej bytovej výstavby, odpredaj bytov, rozvinutie systému stavebného sporenia a dovŕšenie reformy nájomného.

Aj v priebehu roka 1992 patrilo gestorstvo za riešenie problémov bytovej politiky do kompetencií Splnomocnencovi vlády SR pre koordináciu prác na koncepcii bytovej politiky pri Ministerstve výstavby a stavebníctva SR.

V novembri 1992 boli prijaté opatrenia na realizáciu Stratégie oživenia hospodárskeho vývoja Slovenskej republiky (uznesenie vlády SR č. 862/1992 zo 17.11.1992), ktoré znamenali určitý posun v uplatňovaní nástrojov podpory bývania a bytovej výstavby.

Priebežne boli v januári 1992 vyhláškou Federálneho ministerstva financií č. 15/1992 Zb. upravené sadzby poplatkov za služby spojené s užívaním bytu (nárast o cca 200% oproti roku 1991) a od júla 1992 bolo touto vyhláškou zvýšené tzv. čisté nájomné v nájomných domoch, pričom horná hranica nájomného sa zvýšila o 100%. Toto opatrenie boli definované ako prvý krok k likvidácii dotácií štátu do komunálneho bývania, ktorý však zostal jediným a naďalej zostáva regulácia nájomného (čistého nájomného).

Oblasť družstevného bývania bola riešená prijatím zákona o úprave majetkových vzťahov a vysporiadaní majetkových nárokov v družstvách (č. 42/1992 Zb. - s účinnosťou od 28.2.1992), ktorý poskytol bývajúcim členom stavebných bytových družstiev možnosť požiadať o prevod bytu do osobného vlastníctva..

V máji 1992 bol prijatý SNR zákon o stavebnom sporení (č.310/1992 Zb.), ktorý vytvára legislatívne a následne i finančné podmienky na podporu rozvoja bývania. Následne v júli 1992 vydalo MF SR vyhlášku (č. 400/1992 Zb.), ktorou sa určuje výška a podmienky poskytovania štátnej prémie a základné podmienky vedenia centrálnej evidencie zmlúv o stavebnom sporení.

V roku 1993 bol odvolaný Splnomocnenec vlády SR pre koordináciu prác na Koncepcii bytovej politiky a kompetencie v oblasti bytovej politiky patrili na Ministerstvu výstavby a stavebníctva SR.

V tomto roku sa podarilo v oblasti bytovej politiky vypracovať niekoľko dôležitých dokumentov a objavil sa už i pracovný návrh Koncepcie bytovej politiky. (Koncepciu štátnej bytovej politiky však dopracovala a schválila až ďalšia vláda, vedená premiérom J. Moravčíkom, po vyjadrení nedôvery vláde premiéra V. Mečiara v marci 1994.)

V máji 1993 vypracoval Úrad vlády SR Návrh zásad štátnej bytovej politiky, ktorý obsahoval Harmonogram vecných a legislatívnych opatrení štátnej bytovej politiky. Tento dokument mal predstavovať východiskovú základňu pre vypracovanie koncepcie štátnej bytovej politiky.

1.3.1993 nadobudol účinnosť Zákon NR SR č. 182/1993 Zb. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov, hoci Zásady reformy bytovej politiky predpokladali vypracovanie právnej úpravy o predaji bytov a nebytových priestorov s účinnosťou už od 31.7.1991.

K ďalšej pripravovanej legislatíve v oblasti bytovej politiky v 1993 roku patrila Zákon o podpore bytovej výstavby. V zmysle vecného a časového postupu legislatívnych úprav na zabezpečenie realizácie reformy bytovej politiky mal byť týmto zákonom vymedzený základ štátnej podpory bytovej výstavby, pričom tento zákon mal nadobudnúť účinnosť 1.1.1993. Bol však vydaný až 27.4.1996 ako Zákon NR SR č.124/1996 Zb. o Štátnom fonde rozvoja bývania, ktorý nadobudol účinnosť 1.mája 1996.

Zásadným pokusom o komplexnosť riešenia problematiky bývania na Slovensku bolo vypracovanie a schválenie "Koncepcie bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000" v júni 1994.

Gestorom za štátnu bytovú politiku sa v tomto období stalo Ministerstvo dopravy, spojov a verejných prác SR a to v zmysle §8 ods.3 pís.c zák. NR SR č. 83/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení neskorších predpisov.

Koncepcia štátnej bytovej politiky bola schválená uznesením č. 571 zo 14.6.1994 pod názvom Koncepcia bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000. Zároveň bolo uložené ministrom zainteresovaných rezortov zabezpečiť jej realizáciu.

Koncepcia obsahovala zásady pre vypracovanie nových ekonomických nástrojov na báze trhových princípov pre podporu bytovej výstavby, princípy postupu liberalizácie nájomného, zásady poskytovania príspevkov na bývanie pre sociálne odkázané domácnosti a návrh na zmenu legislatívy v oblasti bývania.

Predčasné voľby v roku 1994 a krátke 1/2 ročné obdobie vlády premiéra J. Moravčíka neumožnilo realizovať opatrenia vyplývajúce z Koncepcie štátnej bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000.

Po víťazstve HZDS v predčasných voľbách ku koncu roka 1994, nová vláda SR vedená premiérom V. Mečiarom predstavila v januári 1995 Programové vyhlásenie, v ktorom sa vláda SR jednoznačne hlási k starostlivosti o rozvoj bývania, zvyšovaniu výstavby bytov a k podpore novej výstavby určenej najmä pre sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva.

(Staro)nová vláda kriticky ohodnotila schválenú Koncepciu štátnej bytovej politiky. Východisko pre ďalšie zabezpečovanie stanovených cieľov v oblasti bytovej politiky videla v prehodnotení Koncepcie štátnej bytovej politiky z predchádzajúceho obdobia. Na tomto závere sa dohodli zástupcovia vlády SR so sociálnymi partnermi v januári 1995 na rokovaní v Šoporni.

Uznesením vlády SR z 31.januára 1995 č.47 bolo zrušené uznesenie vlády SR č.571 zo 14.júna 1994 ku Koncepcii štátnej bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000, schválené vládou J.Moravčíka.

Gestorom za oblasť bytovej politiky sa stalo novovytvorené Ministerstvo výstavby a verejných prác, a to vzhľadom na prebehnuvšiu zmenu kompetencií v oblasti bytovej politiky na základe zákona NR SR č. 74/1995 Z.z. z 18.4.1995, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č.347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení neskorších predpisov.

V koncepcii štátnej bytovej politiky, ktorú schválila vláda SR uznesením č. 867 z 21.11.1995 je konštatované, že úlohou štátu je zabezpečovať potrebné legislatívne úpravy, ktoré vymedzia zodpovednosť, povinnosti a právomoci subjektov, zúčastňujúcich sa prevádzkovania a užívania bytového fondu.

V rokoch 1995, 1996 sa popredia dostávajú otázky ekonomického charakteru, ktoré sa (okrem iných) na začiatku reformy v bývaní otvorili, ale nedoriešené, resp. na pol ceste.

V roku 1996 bol prijatý zákon č. 124/1996 o Štátnom fonde rozvoja bývania. Jeho účelom je zavedenie systému štátnej podpory rozvoja bývania z prostriedkov, ktoré sa budú v tomto fonde sústreďovať zo štátneho rozpočtu. Mali by sa poskytovať najmä formou bezhotovostného úveru na výstavbu bytov a ubytovní, dodatočné zateplenie a stavebné úpravy bytového a rodinného domu aj na odstraňovanie statických chýb bytového domu a dokončenie rozostavaných objektov bývalej komplexnej bytovej výstavby..

Nemalé problémy sa objavujú a v súvislosti s fungovaním stavebného sporenia, ktoré sa v súčasnosti dostáva do štádia, kedy by sa mali začať vyplácať prvé štátne prémie z nakumulovaných finančných prostriedkov vkladateľov. Už od začiatku je však zrejmé, že ani konečná suma celkového vkladu fyzickej osoby pri priemernej mesačnej nominálnej mzde 7 520 Sk (údaj k I. polroku 1996, in: Štatistický úrad SR) nebude taká vysoká, aby si z nej občan mohol dovoliť zakúpiť byt.

Uznesením vlády SR č.311 z 30.4.1996 bolo ministrom výstavby a verejných prác uložené v spolupráci s ministrom financií SR, ministromi hospodárstva SR a ministerke práce, sociálnych vecí a rodiny SR vypracovať Návrh na sprogresívnenie a zefektívnenie systému financovania bytovej

výstavby do 30.7.1996. Ide vlastne o analýzu existujúcich ekonomických nástrojov bytovej politiky ako podklad pre vypracovanie ucelenej koncepcie financovania rozvoja bývania.

Poznámka autorky: *Napriek tomu však bilancia rozvoja bývania v roku 1996 nie je radostná: stavebné sporenie je málo účinné, Štátnemu fondu rozvoja bývania chýbajú prostriedky a hypotékové úverovanie funguje iba na papieri.*

Pokusom o komplexný a systémový záber v oblasti bytovej politiky má byť pripravovaný zákon o bývaní. Týmto zákonom by sa mali podstatne sprísniť zákonné opatrenia na ochranu nájomcov. Návrh zásad zákona o bývaní komplexne upravuje občianskoprávne vzťahy týkajúce sa bývania, a to vo všetkých jeho formách, pričom nahrádza a sprísňuje niektoré doteraz platné ustanovenia Občianskeho zákonníka, ktoré vytvárali tzv. "skleníkové podmienky" na ochranu nájomníkov bytov. Navrhuje neprimerane a neodôvodnene rozšírené právomoci vlastníkov oproti jestvujúcej právnej úprave na úkor práv nájomcov a ich ochrany.

Tento Návrh je t.č. v štádiu rozpracovanosti, pod gesciou Ministerstva výstavby a verejných prác SR.

2.2 Popis jednotlivých koncepcií a opatrení v rámci politiky bývania v rokoch 1990 - 1996

Rok 1991:

V Slovenskej republike bol gesciou za bytovú politiku v roku 1991 poverený Splnomocnenec vlády SR pre koordináciu prác na Koncepcii byt. politiky, ktorý bol zároveň námestníkom ministra výstavby a stavebníctva SR. Jeho úlohou bolo hľadať najvhodnejšie spôsoby riešenia nakumulovaných problémov v oblasti bývania (riešenie majetkových krívd, úprava nájomného, neplatiči, vysporiadanie vzťahov medzi štátom a obcami, podpora bývania a pod.).

Uznesením vlády SR č. 297/1991 z 18. júna 1991 boli schválené Zásady reformy bytovej politiky, s horizontom do roku 1993, ktorá obsahovala okruh ekonomických, právnych, sociálnych a technických súvislostí rozvoja bývania v nových podmienkach. Reforma mala determinovať v prvom rade legislatívne pravidlá, ktoré v konečnom dôsledku mali vytvoriť právny rámec i vecné predpoklady pre vznik bytového trhu. Návrh reformy bytovej politiky v SR bol štrukturovaný do nasledovných oblastí:

A: Hlavné spoločensko-politické zámery

(cieľom bolo najmä nahradiť administratívno-distribučný systém výstavby a prideľovania bytov mechanizmom trhových vzťahov a zmeniť postavenie štátu a občanov pri zabezpečovaní bývania tak, že občan si obstaráva bývanie sám a štát svojimi nástrojmi pôsobí na vytváranie trhu bytov, aby bolo bývanie dostupné pre všetky skupiny obyvateľstva)

B: Riadenie rozvoja bývania

(boli tu stanovené kompetencie jednotlivých aktérov bytovej politiky - štátu, obce a mesta, občan)

C: Občiansko-právne vzťahy

(prechod od administratívnej regulácie na základe právnych aktov k občiansko-právnej regulácii na základe zmlúv)

D: Ekonomia prevádzky a správy byt. fondu

(vlastnícke vzťahy k bytom)

E: Štátna podpora rozvoja bývania

(dotácie, finančno-ekonomické nástroje)

F: Sociálne súvislosti

(štátna pomoc)

Cieľový efekt, ktorý malo priniesť uskutočnenie zásad reformy bytovej politiky možno vyjadriť ako snahu o presun zodpovednosti za riešenie bytovej situácie zo štátu na občana, pričom úloha štátu mala spočívať v smere vytvárania prostredia pre vznik bytového trhu zabezpečením potrebných právnych, ekonomických a inštitucionálnych podmienok.

Rok 1992

Priebežná správa o stave prác na reforme bytovej politiky (uznesenie vlády SR č. 44/1992 z 21.1.1992) zdôraznili predovšetkým finančné bariéry realizácie vytýčených programov.

V programovom vyhlásení vlády SR z júla 1992 sa o.i. zdôrazňovala potreba "legislatívnymi a ekonomickými nástrojmi vytvárať podmienky pre zohľadnenie sociálnych aspektov v bytovej politike, vrátane ochrany nájomníkov". Tieto sa mali premietnuť do Zákona o štátnej sociálnej podpore, pod gestorstvom Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR (plánovaný na II. pol. roku 1993) a Zákona o podpore bytovej výstavby, pod gestorstvom Ministerstvom financií SR (plánovaný na II. pol. roku 1992).

V novembri 1992 boli prijaté opatrenia na realizáciu stratégie oživenia hospodárskeho vývoja Slovenskej republiky (uznesenie vlády SR č. 862/1992 zo 17.11.1992). V tomto materiály bol za oblasť bývania dôraz kladený hlavne na:

- podporu stavebného sporenia, ako nástroja rozvoja bytovej výstavby
- úsporné opatrenia v poskytovaní priamych dotácií v oblasti komplexnej bytovej výstavby
- pozastavenie štátnych príspevkov na družstevnú a individuálnu bytovú výstavbu

Priebežne boli v januári 1992 vyhláškou Federálneho ministerstva financií č. 15/1992 Zb. upravené sadzby poplatkov za služby spojené s užívaním bytu (nárast o cca 200% oproti roku 1991) a od júla 1992 bolo touto vyhláškou zvýšené tzv. čisté nájomné v nájomných domoch, pričom horná hranica nájomného sa zvýšila o 100%. Toto opatrenie boli definované ako prvý krok k likvidácii dotácií štátu do komunálneho bývania, ktorý však zostal jediným a naďalej zostáva regulácia nájomného (čistého nájomného).

Oblasť družstevného bývania bola riešená prijatím zákona o úprave majetkových vzťahov a vysporiadaní majetkových nárokov v družstvách (č. 42/1992 Zb. - s účinnosťou od 28.2.1992), ktorý poskytol bývajúcim členom stavebných bytových družstiev možnosť požiadať o prevod bytu do osobného vlastníctva..

V máji 1992 bol prijatý SNR zákon č.310/1992 Zb. o stavebnom sporení, ktorý vytvára legislatívne a následne i finančné podmienky na podporu rozvoja bývania.

Následne v júli 1992 vydalo MF SR vyhlášku č. 400/1992 Zb., ktorou sa určuje výška a podmienky poskytovania štátnej prémie a základné podmienky vedenia centrálnej evidencie zmlúv o stavebnom sporení.

Zásady reformy bytovej politiky predpokladali vypracovanie právnej úpravy o predaji bytov a nebytových priestorov s účinnosťou od 31.7.1991. Realizácie tohto zámeru bola však až zákonom NR SR č. 182/1993 Zb. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov, ktorý nadobudol účinnosť 1.9.1993.

K ďalšej pripravovanej legislatíve v oblasti bytovej politiky patril hlavne Zákon o podpore bytovej výstavby. V zmysle vecného a časového postupu legislatívnych úprav na zabezpečenie realizácie reformy bytovej politiky mal byť týmto zákonom vymedzený základ štátnej podpory bytovej výstavby, pričom mal tento zákon nadobudnúť účinnosť 1.1.1993. Tento zákon bol vydaný až 27.4.1996 ako zákon NR SR č.124/1996 Zb. o Štátnom fonde rozvoja bývania, ktorý nadobudol účinnosť 1.mája 1996.

Rok 1993

Zásady reformy bytovej politiky predpokladali vypracovanie právnej úpravy o predaji bytov a nebytových priestorov s účinnosťou od 31.7.1991. Tento zámer bol však realizovaný až zákonom NR SR č. 182/1993 Zb. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov, ktorý nadobudol účinnosť 1.9.1993.

K ďalšej pripravovanej legislatíve v oblasti bytovej politiky patril Zákon o podpore bytovej výstavby. V zmysle vecného a časového postupu legislatívnych úprav na zabezpečenie realizácie reformy bytovej politiky mal byť týmto zákonom vymedzený základ štátnej podpory bytovej výstavby. Tento zákon mal nadobudnúť účinnosť 1.1.1993. Bol odsúhlasený až 27.4.1996 ako zákon NR SR č.124/1996 Zb. o Štátnom fonde rozvoja bývania a nadobudol účinnosť 1.mája 1996

V máji 1993 vypracoval Úrad vlády SR Návrh zásad štátnej bytovej politiky, ktorý obsahoval Harmonogram vecných a legislatívnych opatrení štátnej bytovej politiky. Tento dokument mal predstavovať východiskovú základňu pre vypracovanie koncepcie štátnej bytovej politiky.

V priebehu roku 1993 sa objavil pracovný návrh Koncepcie štátnej bytovej politiky, ktorý sa postupne dopracovával.

Koncepciu štátnej bytovej politiky schválila až ďalšia vláda, vedená premiérom J. Moravčíkom, po vyjadrení nedôvery vláde premiéra V. Mečiara v marci 1994.

Rok 1994

Gestorom za štátnu bytovú politiku sa v tomto období stalo Ministerstvo dopravy, spojov a verejných prác SR a to v zmysle §8 ods.3 pís.c zák. NR SR č. 83/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení neskorších predpisov.

Zásadným pokusom o komplexnosť riešenia problémov bytovej politiky bolo schválenie "Koncepcie bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000" v júny 1994.

Koncepcia štátnej bytovej politiky bola schválená uznesením č. 571 zo 14.6.1994 pod názvom Koncepcia bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000. Zároveň bolo uložené ministrom zainteresovaných rezortov zabezpečiť jej realizáciu.

Koncepcia obsahovala zásady pre vypracovanie nových ekonomických nástrojov na báze trhových princípov pre podporu bytovej výstavby, princípy postupu liberalizácie nájomného, zásady poskytovania príspevkov na bývanie pre sociálne odkázané domácnosti a návrh na zmenu legislatívy v oblasti bývania.

Štruktúra Koncepcie bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000 bola nasledovná:

I. Ciele koncepcie bytovej politiky

(základným cieľom malo byť postupné zvyšovanie celkovej úrovne bývania a vytváranie takých legislatívnych, technických a ekonomických podmienok, aby bývanie bolo pre obyvateľstvo dostupné, a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť bývanie primerané výške vlastných príjmov)

II. Rozvoj bývania

(novou výstavbou sa mala pokryť potreba bytov k zabezpečeniu stanoveného cieľa udržať v roku 2000 minimálne kvantitatívnu úroveň bývania dosiahnutú pri sčítaní v roku 1991, t.j. 307 bytov na 1000 obyvateľov)

III. Vlastnícke vzťahy a hospodárenie s bytovým fondom

(správa a hospodárenie s bytovým fondom sa odporúča zabezpečovať prostredníctvom obchodných spoločností, ktoré budú vykonávať najmä správu bytového fondu obce, funkciu investora v rozvoji bývania a pozemkový manažment, pričom sa uvažovalo o ponechaní cca 20% nájomných bytov z existujúceho bytového fondu pre bývanie sociálne slabších občanov)

IV. Vlastnícke vzťahy a hospodárenie s technickou infraštruktúrou

(navrhovalo sa rozdeliť technickú infraštruktúru na 2 samostatné bloky, spravované akciovými spoločnosťami s kontrolnou účasťou štátu a akciovými spoločnosťami vlastníkov a prevádzkovateľov)

V. Liberalizácia nájomného

(navrhovalo sa vykonať dlhšie zmeny v úprave nájomného v termíne od 1.7.1994 a v časovom harmonograme tieto zmeny pretransformovať do nových právnych predpisov)

VI. Sociálna politika v bývaní

(uvažovalo sa o legislatívnej úprave pre sociálne slabých občanov, ktorí budú mať v súvislosti so zvýšenými platbami na bývanie finančné problémy - tzv. príspevky na bývanie)

VII. Ekonomické nástroje podpory bytovej výstavby

(navrhovalo sa vytvorenie konkrétnych podmienok na poskytovanie zvýhodnených úverov, hypoték, nižších úrokových mier, daňových zvýhodnení a úľav pre investorov v bytovej výstavbe poskytovaných z úrovne štátu a obcí)

VIII. Návrh legislatívnych úprav

(navrhovalo sa prijať konkrétne legislatívne úpravy súvisiace s vecným zameraním a cieľmi Koncepcie)

Opatrenia vyplývajúce z Koncepcie štátnej bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000 neboli realizované vzhľadom na zmenu politických pomerov - predčasné voľby v r. 1994 a krátke 6-mesačné obdobie vlády premiéra J. Moravčíka.

Rok 1995

Po víťazstve HZDS v predčasných voľbách v r. 1994, nová vláda SR vedená premiérom V. Mečiarom predstavila v januári 1995 Programové vyhlásenie, v ktorom sa vláda SR jednoznačne hlási k starostlivosti o rozvoj bývania, zvyšovanie výstavby bytov a k podpore novej výstavby určenej najmä pre sociálne slabšie vrstvy obyvateľstva.

(Staro)nová vláda kriticky ohodnotila schválenú Koncepciu štátnej bytovej politiky. Východisko pre ďalšie zabezpečovanie stanovených cieľov v oblasti bytovej politiky videli v prehodnotení koncepcie štátnej bytovej politiky z predchádzajúceho obdobia. Podstatným problémom, na ktorý upozorňovali bol nesúlad časového harmonogramu a skutočným realizovaním jednotlivých opatrení Koncepcie.

Uznesením vlády SR z 31.januára 1995 č.47 bolo zrušené uznesenie vlády SR č.571 zo 14.júna 1994 ku Koncepcii štátnej bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000, schválené vládou J.Moravčíka.

Gestorom za oblasť bytovej politiky sa stalo Ministerstvo výstavby a verejných prác, a to vzhľadom na prebehnuvšiu zmenu kompetencií v oblasti bytovej politiky na základe zákona NR SR č. 74/1995 Z.z. z 18.4.1995, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č.347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení neskorších predpisov.

V koncepcii štátnej bytovej politiky, ktorú schválila vláda SR uznesením č. 867 z 21.11.1995 je konštatované, že úlohou štátu je zabezpečovať potrebné legislatívne úpravy, ktoré vymedzia zodpovednosť, povinnosti a právomoci subjektov, zúčastňujúcich sa prevádzkovania a užívania bytového fondu.

"Nová "Koncepcia štátnej bytovej politiky ďalej definuje, že zodpovednosť za obstaranie bývania sa v podmienkach trhovej ekonomiky prenáša jednoznačne na občana, pritom ale štát aj obec musia vytvárať občanom vhodné podmienky na zabezpečenie bývania. V súlade s tým koncepcia vytýčila hlavné ciele v bytovej politike a úlohy pre štát i obec. V koncepcii sú deklarované aj ekonomické nástroje podpory rozvoja bývania a bytovej výstavby v oblasti dotačnej, úverovej a daňovej politiky štátu. Osobitný dôraz sa kladie tiež na oblasť sociálnej a nájomnej politiky.

"Nová" Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2000 je rozdelená do rovnakých oblastí, resp. blokov ako bola štruktúrovaná predchádzajúca, avšak chýbala tu posledná ôsma oblasť - Návrh legislatívnych úprav, ktorá bola (podľa môjho názoru podstatná, resp. veľmi dôležitá), nakoľko predstavovala súhrn legislatívnych úprav na realizáciu zámerov a úloh prijatých v Koncepcii. Koncepcia bola rozdelená do nasledovných oblastí:

- I. Ciele koncepcie bytovej politiky
- II. Rozvoj bývania
- III. Vlastnícke vzťahy a hospodárenie s bytovým fondom
- IV. Vlastnícke vzťahy a hospodárenie s technickou infraštruktúrou
- V. Liberalizácia nájomného
- VI. Sociálna politika v bývaní
- VII. Ekonomické nástroje podpory rozvoja bývania

V rámci jednotlivých blokov je analyzovaný doterajší vývoj a problémy, ktoré v nich existujú.

Rok 1996

Uznesením vlády SR č.311 z 30.4.1996 bolo ministrom výstavby a verejných prác uložené v spolupráci s ministrom financií SR, ministrom hospodárstva SR a ministerkou práce, sociálnych vecí a rodiny SR vypracovať Návrh na spresnenie a zefektívnenie systému financovania bytovej výstavby do 30.7.1996. Ide vlastne o analýzu existujúcich ekonomických nástrojov bytovej politiky ako podklad pre vypracovanie ucelenej koncepcie financovania rozvoja bývania.

Ekonomické nástroje bytovej politiky sa týkajú 3 oblastí:

1. Oblasť dotačnej politiky - zahŕňa poskytovanie nenávratných štátnych pôžičiek - dotácií, príspevkov a štátnych prémie, ako aj úhradu časti splátok úverov /v praxi ide o systém stavebného sporenia (zákon SNR č.310/1992 o stavebnom sporení) a Štátny fond rozvoja bývania (zákon č.124/1996)/

2. Oblasť úverovej politiky - poskytovanie podpory vo forme úverov z prostriedkov fondu bývania, hypotekárne financovanie (ide najmä o zákon NR SR č. 21/1992 o bankách)

3. Oblasť daňovej politiky - doplnková oblasť, ktorá umožňuje rôzne daňové úľavy podporujúce bytovú výstavbu, resp. obstaranie bytu (v praxi sa vlastne ešte nerealizuje)

Návrh na sprogresívnenie a zefektívnenie systému financovania bytovej výstavby predpokladá vypracovať koncepciu financovania rozvoja bývania v treťom štvrtroku 1997 s prihliadnutím na potrebu vyhodnotenia uvedených systémov v praxi.

Oblasť sociálnej politiky v bývaní tak, ako je zakotvená v rámci Koncepcie štátnej bytovej politiky do r.2000 sa premieta v Uznesení vlády SR č.310 z 30.apríla 1996, v ktorom sa ukladá vypracovať návrh zásad dotačnej politiky z rezervy vlády SR na riešenie akútnych a mimoriadnych sociálnych a bytových problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc a predložiť ho na schválenie vláde SR.

V nadväznosti na toto Uznesenie vypracoval splnomocnenec vlády SR na riešenie problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc, Návrh zásad dotačnej politiky z rozpočtovej rezervy vlády SR na riešenie akútnych a mimoriadnych bytových problémov občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc. Ide najmä o riešenie kritickej úrovne bývania zaostalo žijúcich Rómov, u ktorých sa navrhuje osobitná dotačná politika v kombinácii s úverovou politikou (poskytnutie dotácie do výšky 50% skutočných nákladov stavby, pričom jej rozpočtový náklad nesmie byť vyšší ako 300 tisíc Sk) za podmienky participácie budúceho vlastníka bytu vkladom 20% z celkových obstarávacích nákladov a vlastnej práce (20% celkových obstarávacích nákladov) pri výstavbe svojho obydlia/. Tento Návrh je t.č. na prerokovaní vo vláde SR.

Dôležitou súčasťou oblasti sociálnej politiky v bývaní v rámci Koncepcie bytovej politiky je vypracovanie podporného mechanizmu pri riešení podpory sociálne slabších skupín obyvateľstva za predpokladu ďalšej liberalizácie bývania. V rámci plánu legislatívnych úloh vlády SR figuruje táto úloha pod pojmom príspevkov na bývanie, resp. Zákon NR SR o príspevku na bývanie, a to už cca 4 roky.(!)

Podstatou príspevku na bývanie zo sociálneho aspektu je vyrovnať zaťaženie domácností, ktorých príjem nepostačuje pokryť zvyšujúce sa výdavky na bývanie. Dôležitý je aj ich ekonomický aspekt, ktorý spočíva v tom, že sú výhodnejšie z hľadiska štátneho rozpočtu ako väčšina všeobecných subvencií predovšetkým z toho dôvodu, že nevytvárajú dlhodobé záväzky, umožňujú majiteľom obytných domov hospodáriť s bytovým fondom aj v prípade, že nájomníci patria k nižším príjmovým skupinám a poskytujú investorom určitú záruku pri investovaní do bytovej výstavby.

Uplatňovanie systému príspevku na bývanie nemá iba humánnu charakter, ale ide aj o ekonomickú nevyhnutnosť fungovania trhu s bytmi. Problém zavedenia príspevku na bývanie do života je však v rovine politickej. Fungovanie trhu s bytmi predpokladá eliminovať zásady štátu. V súčasnosti však v Slovenskej republike štát dotuje z rozpočtu tepelnú i elektrickú energiu a nájomné. Za týchto podmienok niet investora, ktorý sa rozhodne do bytovej výstavby vstupovať. Predpokladom na začatie fungovania trhu s bytmi je liberalizácia (resp. ekonomizácia) bývania (minimálne) na nákladovú úroveň.

Poznámka autorky: Avšak, ako vyplýva z posledných vyhlásení premiéra vlády SR, s výškou nájomného sa do konca volebného obdobia nebude hýbať. Riešenie problémov bytovej politiky sa tým odsúva a v praktickej rovine znamená zakonzervovanie terajšieho žalostného stavu.

3. Koncepcia bytovej politiky a rozvoja bytovej výstavby v rokoch 1994 - 2000.

Táto koncepcia schválená vládou SR 21.novembra 1995 určuje základné ciele v rozvoji bývania do roku 2000, postupové kroky na ich dosiahnutie, formuluje postavenie občana, obcí a štátu pri zabezpečovaní bývania. Koncepcia orientuje transformáciu vzťahov v oblasti bývania a hospodárenie s bytovým fondom na trhové princípy, pričom sa snaží zachovať sociálne aspekty pri postupnej liberalizácii nájomného, najmä tým, že vytvára priestor pre zavedenie príspevkov k nájomnému, ako aj pre podporu štátu pre rozvoj bývania.

Koncepcia je rozdelená do nasledovných častí, ktoré obsahujú základné charakteristiky:

I. Ciele koncepcie bytovej politiky

Okrem základného cieľa, ktorým by malo byť vytváranie takých legislatívnych, technických a ekonomických podmienok, aby bývanie bolo pre obyvateľstvo dostupné a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť bývanie primerané výške vlastných príjmov, sú ciele koncepcie bytovej politiky rozdelené do oblastí kvalitatívnej a kvantitatívnej - v oblasti kvality bývania je prvoradou úlohou zastaviť chátranie bytového fondu postupným odstraňovaním zanedbanosti údržby a opráv, znižovaním energetickej náročnosti formou osobitných programov (zatepl'ovanie, meranie a regulácia, efektívnejšie využívanie energií, obnova panelového bytového fondu a pod.) a rozšírením ich pôsobnosti.

V kvantitatívnej stránke bývania si kladie za cieľ novou výstavbou zabezpečiť taký prírastok bytového fondu, aby sa kvantitatívna úroveň bývania (ukazovateľ počtu bytov na 1000 obyvateľov) udržala minimálne na hodnote dosiahnutej pri sčítaní v r. 1991, t.j. cca 16 000 bytov ročne.

V rámci ekonomických nástrojov si kladie za cieľ upraviť a zjednotiť ekonomické pravidlá hospodárenia správcov bytového fondu tak, aby sa zvýšila efektívnosť vynakladaných prostriedkov.

Súčasťou uplatňovania trhových vzťahov v bytovej politike by mala byť i urýchlená liberalizácia bývania prepojená s poskytovaním príspevkov na bývanie, ktoré zmiernia nepriaznivé dopady liberalizácie na domácnosti s nižšími príjmami.

II. Rozvoj bývania

V koncepcii sa uvažuje v nadväznosti na demografickú prognózu Štatistického úradu SR o novej výstavbe bytov, ktorá by mala pokryť potrebu bytov na zabezpečenie cieľa udržať v r.2000 minimálne kvantitatívnu úroveň bývania dosiahnutú pri sčítaní v r.1991 t.j. 307 bytov na 1000 obyvateľov, čo predstavuje dokončiť v rokoch 1995 - 2000 cca 97 000 bytov.

Uvažuje sa o výstavbe menších bytov, o ktoré je vysoký záujem, o uvoľňovaní bytov občanmi, ktorí neodôvodnene neplatia nájomné, resp. neprispôsobivými občanmi, pre ktorých sa uvažuje o výstavbe bytov a ubytovní nižšieho štandardu. Okrem toho sa v koncepcii poukazuje na potrebu obcí vytvárať podmienky na výstavbu bytov s vyšším plošným a vybavenostným štandardom, čím by sa uspokojili požiadavky obyvateľstva s vyššími príjmami.

V rámci tejto kapitoly Koncepcie sa ukladajú obciam povinnosti a kompetencie v oblasti výstavby bytov, získavania pozemkov pre investorov bytovej výstavby, zabezpečovania technickej infraštruktúry a podnecovania výstavby organizovaním verejných súťaží.

Poznámka autorky: Ide tu o zjavný zásah štátu do kompetencií obcí ako samosprávnych celkov, pričom obce dostávajú uvedené povinnosti bez toho, aby im boli poskytnuté adekvátne ekonomické podmienky a nástroje.

III. Vlastnícke vzťahy a hospodárenie s bytovým fondom

V uvedenej oblasti sa v koncepcii vychádza zo skúseností krajín s vyspelou trhovou ekonomikou, pričom sa upozorňuje na potrebu ponechať cca 20% nájomných bytov s existujúceho bytového fondu na zabezpečenie bývania sociálne slabších vrstiev obyvateľstva. Táto podmienka sa ukladá obciam v rámci ich povinnosti "zodpovedne" pristupovať k otázke predaja obecných bytov.

V záujme odstránenia problémov spôsobujúcich správcom bytového fondu vysoký podiel neplatičov nájomného, hovorí sa tu o nevyhnutnej potrebe zabezpečiť novelizáciu ustanovení Občianskeho zákonníka, najmä tých častí, ktoré upravujú dôvody výpovede z nájmu bytu a poskytovanie bytových náhrad.

Táto časť koncepcie sa dotýka i transformácie bytových družstiev a spôsobu správy a hospodárenia s majetkom družstva a s družstevnými bytmi, o ktorých t.č. rozhoduje príslušná základňa na členskej schôdzi. V záujme pokračovania transformácie družstiev sa navrhuje prijať zákonnú úpravu, umožňujúcu bez schválenia členskej schôdze doterajšieho družstva majiteľom družstevných bytov v dome, resp. v domoch, ktorí sú členmi družstva, vyčlenenie z doterajšieho družstva a vznik nového družstva vrátane prevodu príslušnej časti majetku z pôvodného družstva.

IV. Vlastnícke vzťahy a hospodárenie s technickou infraštruktúrou

Navrhuje sa tu rozdeliť technickú infraštruktúru vo vlastníctve štátu na dva samostatné bloky:

- nadradenú sústavu technickej infraštruktúry (zariadenia na výrobu a dodávku, primárne rozvodné siete) transformovať na akciové spoločnosti s územnou pôsobnosťou s kontrolnou účasťou štátu
- základnú sústavu technickej infraštruktúry (sekundárne rozvodné siete a príslušné zariadenia) transformovať do akciových spoločností vlastníkov a prevádzkovateľov podľa ucelených funkčných systémov

V. Liberalizácia nájomného

Liberalizácia nájomného sa v koncepcii považuje za jednu z podmienok oživenia bytovej výstavby a investovania do tejto oblasti. Jednotlivé kroky liberalizácie sa v koncepcii navrhujú rozdeliť do dvoch etáp - v prvej etape vykonať čiastkové zmeny v právnej norme o nájmomnom a v druhej etape pripraviť nový predpis o nájmomnom. Obe tieto etapy obsahujú konkrétne kroky, ktoré je potrebné realizovať, avšak, bez časového harmonogramu.

VI. Sociálna politika v bývaní

Na pokračujúcu liberalizáciu nájomného systematiky a logicky nadväzuje návrh legislatívnej úpravy poskytovania príspevkov na bývanie, ktorým by sa mal štát podieľať na krytí nákladov na bývanie domácností s nízkym príjmom.

VII. Ekonomické nástroje podpory rozvoja bývania

Ekonomické nástroje podpory rozvoja bývania vychádzajú zo zásady, že zodpovednosť za obstaranie vlastného bývania sa prenáša na občana, pričom štát a obec vytvárajú vhodné podmienky občanom na zabezpečenie bývania.

Ekonomické nástroje v rámci koncepcie sú rozdelené do troch oblastí:

- oblasť subvenčnej politiky - táto je obmedzená v súčasnosti na prémie k stavebnému sporeniu, ktoré je vzhľadom na cyklus sporenia a cieľové sumy sporenia vo vzťahu k cenám bytov neúčinné, preto sa v koncepcii navrhuje, aby stavebnými sporiteľmi mohli byť okrem fyzických osôb i právnické osoby, ktoré by tak mohli byť investormi nájomných bytov, domovov, penziónov pre dôchodcov a pod.

Navrhuje sa tu ďalej vytvoriť autonómny systém na podporu bytovej výstavby tzv. štátny fond rozvoja bývania, ktorý by mal fungovať autonómne na princípe obrátkového fondu, čiže jeho hlavným zdrojom prostriedkov budú vlastné zdroje (splátky z poskytnutých úverov) a trvalý príspevok z fondu zamestnanosti.

- oblasť úverovej politiky - navrhuje sa tu vytvorenie primárneho a sekundárneho trhu hypotekárnych záložných listov a systému štátneho poisťovania hypotekárnych úverov poskytnutých pre bytovú výstavbu

- oblasť daňovej politiky - uvažuje sa o novelizácii zákona o dani z príjmov vytvoriť podmienky pre zainteresovanosť obyvateľstva, ale i podnikateľskej sféry na rozvoj bývania (napr. možnosť odpočítania splátok úrokov z úveru poskytnutého na rozvoj bývania od daňového základu, odpočítanie hypotekových splátok zo základu dane z príjmu podnikateľov pri výstavbe nájomných bytov,...)

V koncepcii sa navrhuje v rámci optimálnej účinnosti navrhovaných ekonomických nástrojov ich vzájomné previazanie.

4. Role aktérov v procese tvorby a realizácie štátnej politiky bývania v SR

Aktérov, ktorí pôsobia v oblasti bývania možno rozdeliť do dvoch skupín.

Prvá skupina zahŕňa subjekty, ktoré o politike bývania oficiálne rozhodujú, t.j. vláda, parlament a príslušné ministerstvá.

Druhú skupinu tvoria tí aktéri, ktorí môžu výslednú podobu politiky bývania do istej miery ovplyvňovať so zámerom dosiahnuť svoje vlastné ciele. Do tejto skupiny možno zaradiť politické strany, masmédiá, občianske združenia, nadácie, záujmové skupiny, súkromných investorov, samosprávne orgány alebo občanov.

Keďže táto štúdia je zameraná najmä na proces tvorby a implementácie štátnej bytovej politiky, analýza rolí aktérov sa sústreďuje na tých, ktorí pôsobia na centrálnej úrovni.

4.1 Aktéri, ktorí rozhodujú o politike bývania

Splnomocnenec vlády SR pre koordináciu prác na koncepcii bytovej politiky, ktorý bol zároveň námestníkom ministra výstavby a stavebníctva SR, bol poverený gesciou za bytovú politiku v r. 1991. Jeho úlohou bolo hľadať najvhodnejšie spôsoby riešenia nahromadených problémov v oblasti bývania (neplatiči, vysporiadanie vzťahov medzi štátom a obcami, podpora bývania, úprava nájomného,...).

Do r.1991 patrili kompetencie v oblasti bytovej politiky Ministerstvu pre hospodársku stratégiu, ktoré bolo v rámci nového inštitucionálneho usporiadania ústredných orgánov štátnej správy zrušené a kompetencie prebralo Ministerstvo výstavby a stavebníctva SR, resp. námestník tohto ministerstva vo funkcii Splnomocnenca vlády pre koordináciu prác na koncepcii bytovej politiky.

V roku 1993 bol odvolaný Splnomocnenec vlády SR pre koordináciu prác na koncepcii bytovej politiky a kompetencie v oblasti bytovej politiky zostali na Ministerstve výstavby a stavebníctva SR.

Ďalšími aktérmi s rozhodujúcim hlasom v politike bývania boli v tomto období Úrad vlády SR, ktorý spracoval v máji 1993 Návrh zásad štátnej bytovej politiky. Tento materiál obsahoval harmonogram vecných a legislatívnych opatrení štátnej bytovej politiky, pričom hlavné kompetencie v oblasti ekonomizácie bývania patrili Ministerstvu dopravy, spojov a verejných prác SR, Ministerstvu financií SR a Ministerstvu práce, soc. vecí SR.

V zmysle §8 ods.3 pís.c zák. NR SR č. 83/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení neskorších predpisov sa gestorom za štátnu bytovú politiku sa v roku 1994 tomto stalo Ministerstvo dopravy, spojov a verejných prác SR.

V roku 1995 sa na základe zákona NR SR č. 74/1995 Z.z. z 18.4.1995, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č.347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení neskorších predpisov gestorom za oblasť bytovej politiky stáva novovytvorené Ministerstvo výstavby a verejných prác SR.

Pod gesciou tohto ministerstva bola prehodnotená Koncepcia štátnej bytovej politiky, ktorú vypracovalo Ministerstvo dopravy, spojov a verejných prác SR a ktorá bola schválená vládou SR uznesením vlády č.867 dňa 21. novembra 1995. Paradoxne možno skonštatovať, že na prepracovaní a prehodnocovaní skritizovanej Koncepcie bytovej politiky prijatej za vlády premiéra J. Moravčika pracoval ten istý tím odborníkov v oblasti bývania z rôznych centrálnych orgánov štátnej správy, samosprávy, výskumných organizácií a pod., pričom zásadná personálna zmena spočívala vo výmene riadiacich kádrov na Ministerstve výstavby a verejných prác SR, o.i. pre oblasť bytovej politiky.

4.2 Aktéri, ktorí ovplyvňujú politiku bývania

Ako už bolo povedané, ide o subjekty, ktoré nemajú rozhodujúce právomoci, ale ktoré sa snažia ovplyvňovať bytovú politiku a vývoj vo sfére bývania, často z hľadiska svojich záujmov.

Inštitút pre rozvoj bývania - ide o neštátnu organizáciu, s.r.o., založenú v r.1994, ktorú tvoria pracovníci bývalého štátnej organizácie zaoberajúcej sa otázkami bývania (napr. konštrukčné práce, typizačné práce, výskumy,...). Hlavným zameraním tohto inštitútu je podpora a rozvoj privatizácie bytového fondu na Slovensku. Inštitút spolupracuje s USAID, agentúrou pre sociálnu pomoc a rozvoj s Washington D.C., ktorý poskytuje v oblasti privatizácie bytov potrebné poradenstvo i finančnú pomoc.

Výskumný ústav práce, sociálnych vecí a rodiny

Napriek tomu, že ide o štátnu organizáciu, zaradili sme ju do druhej skupiny aktérov bytovej politiky, nakoľko svojou výskumnou činnosťou poskytujú dôležitý výskumný servis, ktorý nepredstavuje rozhodovaciu právomoc, ale určité podklady k nej. V rámci výskumného ústavu pracuje tím odborníkov (dvaja ľudia), ktorí na objednávku Ministerstva práce, soc. vecí a rodiny SR vypracúvajú výskumné práce so zameraním na sociálne aspekty bývania.

Politické strany

Ak by sme mali charakterizovať záujem politických strán o riešenie problémov bytovej politiky, zdá sa, že v doterajšom období sa nenašla ani jedna, ktorá by politiku bývania označovala za svoju prioritu. Žiadna z politických strán nevenovala v rámci svojho volebného programu adekvátny priestor pre praktické riešenie problémov bývania. Súčasnú vládu (HZDS) sa hlási vo svojom programovom vyhlásení k starostlivosti o rozvoj bývania. Vyššie analyzovanú Koncepciu

štátnej bytovej politiky do r. 2000 považuje za úspešné rozpracovanie svojho programového vyhlásenia.

V súčasnom období sa o problematiku bývania začínajú živo zaujímať aj ostatné politické strany, ako napr. SDL, ktorá charakterizovala ústami svojho predsedu J.Migaša bytovú politiku ako časovanú bombu, ktorá pri včasnom neriešení problémov vybuchne. Konkrétne riešenia však neponúka.

Obce

Úloha obcí je špecifická tým, že majú síce malú možnosť ovplyvniť zámery bytovej politiky, ale majú veľký vplyv na to, ako budú tieto zámery uvedené do praxe. Na pleciach obcí leží v súčasnosti veľké bremeno zodpovednosti za rozvoj spravovaného územia, bývanie svojich občanov nevnímajú. Z Koncepcie, ako aj mnohých iných predpisov dostávajú obce veľa povinností a nových úloh, na ktoré nedostávajú finančné prostriedky a často ani metodickú pomoc.

Masmédiá

Nemalú úlohu v informačnom obraze o súčasnom stave v bytovej politike ponúka analýza tlače v rozhlasových, či televíznych správach. Tu je však otáznosť, do akej miery sú tieto analýzy kompetentné, resp. či poskytujú objektívny názor na tento problém. Je zrejme potrebné sledovať pokiaľ možno v kontinuálnom vývoji články a reportáže odborného charakteru, ktoré je vhodné porovnať s reálne existujúcimi podkladmi, resp. jednotlivými krokmi realizovanými v tejto oblasti.

Banky a finančná sféra

Zaradenie týchto aktérov v oblasti politiky bývania do jednej alebo druhej skupiny nie je jednoduché, nakoľko čiastočne splňajú charakteristiky jednej i druhej. Do veľkej miery môžu svojimi praktickými krokmi (udeľovanie pôžičiek, vysoké úvery, nízke úrokové zaťaženie, hypotéky) napomôcť k saturácii potreby bývania mnohých občanov. Avšak to len za predpokladu, že budú mať vypracované ekonomické podmienky a nástroje, ktoré v rámci bytovej politiky

Odbory

Vystupujú ako dôležitý poradný a pripomienkový orgán o.i. aj v oblasti bytovej politiky. Ich pôsobnosť je pôsobnosť je zastrešená fungovaním tzv. RHSD (Rada hospodárskej a sociálnej dohody), ktorá pracuje v systéme tripartity (vláda, odbory, zamestnávateľia) s cieľom dosiahnutia konsenzu v otázkach sociálneho zmleru.

B. Hypotézy:

Pre oblasť bývania bolo formulovaných **päť hypotéz**, vyjadrujúcich významné charakteristické rysy transformačného procesu v tejto sfére, ktorých objavenie bolo možné očakávať. Do akej miery sa tieto hypotézy potvrdili či nepotvrdili, ukazuje nasledujúci text.

Prehľad hypotéz:

1) Zmena úlohy štátu vo sfére bývania - pohyb od štátneho paternalizmu k individuálnej zodpovednosti,

- 2) pohyb od univerzalistického (plošného) prístupu k poňatiu adresnejšiemu, selektívnejšiemu a k celkovo väčšej diferenciacii vo sfére bývania,
- 3) objavenie sa inovácií a miestnych a záujmových iniciatív vo sfére bývania,
- 4) kryštalizácia politicky a ideologicky diferencovaných názorov na problematiku bývania a zvýraznenie ich vplyvu v procese transformácie,
- 5) pretrvávajúce "socialistickej" hodnotovej orientácie a zažitých stereotypov obyvateľstva vo vzťahu k bývaniu (neochota spoľahnúť sa na vlastné sily apod.).

1) Zmena úlohy štátu vo sfére bývania - pohyb od štátneho paternalizmu k individuálnej zodpovednosti.

Úsilie o zmenu roly štátu vo sfére bývania, ktoré sa dalo očakávať ako reakcia na predchádzajúci systém, bolo explicitne vyjadrené v mnohých dokumentoch venovaných transformácii bytovej sféry. Zmena role štátu bola obvykle chápaná ako proces, zahrňujúci nielen samotné oslabenie role štátu, ale i jej postupné nahradenie rolami iných subjektov, vrátane občanov, zodpovedných za svoje bývanie. Na základe takto formulovaného cieľa došlo hneď na počiatku transformácie k výraznej redukcii úlohy štátu, čo sa prejavilo predovšetkým v oblasti novej bytovej výstavby. Tento ústup od štátneho paternalizmu však nebol nasledovaný, ako sa očakávalo, automatickým prevzatím zodpovednosti inými subjektami, pretože na trhu s bytmi neboli vytvorené také podmienky, ktoré by boli pre ich aktivitu priaznivé (regulácia nájomného, absencia nástrojov podnecujúcich súkromných investorov, veľká disproporcía medzi cenami bývania a príjmami domácností apod.). Tento fakt sa odráža predovšetkým v problematickom postavení väčšiny občanov, ktorí sa majú teoreticky postarať o svoje bývanie, ale prakticky tak nemôžu urobiť, pretože existujúca situácia na trhu s bytmi im to neumožňuje. Realizácia tohto zámeru je teda, bez ohľadu na pôvodné proklamácie, iba čiastočná. Bytová politika sa stala disciplínou, v ktorej staré pravidlá hry prestali fungovať a nové ešte neboli vytvorené, takže hypotéza sa potvrdzuje tiež len sčasti.

2) Pohyb od univerzalistického (plošného) prístupu k poňatiu adresnejšiemu, selektívnejšiemu, a k celkovo väčšej diferenciacii vo sfére bývania.

Presadzovanie týchto princípov bolo možné od počiatku transformácie očakávať, opäť ako zákonitú reakciu na predchádzajúci bytový systém, pre ktorého bola typická plošná podpora bytovej výstavby a správy bytového fondu, plošná cenová politika nezohľadňujúca napr. lokalitu, rovnostárstvo v oblasti výdajov na bývanie i v bytovom štandarde apod. Nevyhnutnosťou odstránenia plošného a rovnostárskeho princípu bolo zdôrazňované, zvlášť na počiatku transformácie, v koncepčných materiáloch. Dôraz bol kladený predovšetkým na adresnú pomoc sociálne potrebným, na selektívnu podporu bytovej výstavby a na diferencované uspokojovanie bytových potrieb, odvíjajúce sa od finančných možností jednotlivých domácností. Realizovanie týchto zámerov, formulované ako druhá hypotéza, však bolo naplnené len čiastočne.

- Systém adresnej podpory sociálne slabších domácností nebol do roku 1996 vytvorený.
- Zámer selektívnej podpory bytovej výstavby sa zdá byť naplnený, pretože k dispozícii je určitý register nástrojov, ktoré rôznou mierou podporujú jednotlivých investorov na trhu s bytmi. (Mimo túto hypotézu však stojí otázka, do akej miery sú existujúce podporné nástroje účinné a dostačujúce.)
- Zámer diferencovaného uspokojovania bytových potrieb, odvíjajúci sa predovšetkým od príjmových možností jednotlivých domácností, bol naplnený rôznou mierou.

Pretrvávajúca situácia z minulého obdobia, pretože akékoľvek pohyby smerom k adresnosti, diferenciacii apod. sú blokované faktickým zmrazením deregulácie cien bývania.

3) Objavenie sa inovácií a miestnych a záujmových iniciatív vo sfére bývania.

Možno povedať, že kryštalizácia najrôznejších iniciatív a inovácií bola očakávaná ako prirodzená reakcia na vytvárajúce sa trhové prostredie, v ktorom sa možno podnikateľsky presadiť a kde je treba hájiť svoje záujmy. Nádej bola vkladaná predovšetkým do podnikateľských aktivít, od ktorých sa očakávalo, že prevezmú rolu štátu v oblasti bytovej výstavby.

Ak sa pozrieme z tohto hľadiska na súčasnú situáciu, môžeme konštatovať, že uvedené očakávanie a tým i hypotéza boli naplnené odlišnou mierou. Táto hypotéza sa potvrdzuje len čiastočne, pretože neexistuje "živná pôda" pre tieto aktivity. Regulácia nájomného neumožňuje investorom investovať do výstavby bytov, problematickosť legislatívy v oblasti privatizácie bytového fondu nedáva dostatočný priestor novým (súkromným) aktivitám v oblasti správcovstva bytového fondu, rozsiahla zanedbanosť bytového fondu, absencia ekonomických podporných nástrojov pre fyzické osoby v oblasti bývania, minimálna ponuka stavebných pozemkov, obrovská disproporcía medzi cenami výstavby a prenájmovou úrovňou objektov - to všetko brzdí stimuláciu neštátnych iniciatív vo sfére bývania.

4) Kryštalizácia politicky a ideologicky diferencovaných názorov na problematiku bývanie a zvýraznenie ich vplyvu v procese transformácie.

Kryštalizácie diferencovaných ideologických a politických prístupov samozrejme nebola v žiadnom z programových dokumentov vyjadrená. V samotnej praxi sa táto kryštalizácia presadila neskôr, po tom, čo došlo k erózii jednotných názorov a prístupov (resp. názorových skupín), ktoré na počiatku transformácie stmeľovala kritika minulého, administratívno-prídelového bytového systému.

Názorové spektrum je síce vytvorené, ale politické strany politike bývania nevenujú špecifickú pozornosť. Okrem vládnuceho HZDS, ktoré predložilo svoju predstavu riešenia v rámci programového vyhlásenia, možno povedať, že neexistuje ucelená predstava o riešení bytovej politiky u žiadnej z politických strán. SDL sa vyjadruje na stránkach tlače ústami svojho "tieňového ministra bývania" k jednotlivým legislatívnym krokom súčasnej vlády, ale návrh na systémové riešenie nepredložila. Obdobným, zväčša kritickým spôsobom reaguje aj Kresťansko-demokratické hnutie Slovenska, z radov ktorého bol i niekdajší minister výstavby a verejných prác (vo vláde premiéra J. Moravčika). Na súčasnej politickej scéne SR nepociťovať zvýraznený vplyv politických strán a ideológií na riešenie problémov vo sfére bývania, hoci, ako som už spomenula vyššie, som toho názoru, že práve orientácia na túto oblasť by bola vážnym tromfom do budúcich parlamentných volieb v roku 1998.

5) Pretrvávajúce "socialistickej" hodnotovej orientácie a zažitých stereotypov obyvateľstva vo vzťahu k bývaniu (neochota spoľahnúť sa na vlastné sily apod.).

V súčasnej dobe je problematické povedať, nakoľko sa pri formulácii základných transformačných cieľov vo sfére bývania rátalo s tým, že ich dosiahnutie by mohlo byť výrazne oddialené, či skomplikované, dlhodobým pretrvávaním postojov a prístupov, na ktoré si väčšina obyvateľstva za uplynulé desaťročie zvykla. Skutočnosťou však je, bez ohľadu na pôvodné predpoklady, že zažitý názory a stereotypy v chovaní nielen že neoslabujú, ale v niektorých prípadoch sa dokonca zväzňujú. To dokladujú napr. výskumy verejnej mienky (z ktorých vysvitá, že je stále viac ľudí presvedčených, že štát je zodpovedný za bývanie svojich občanov), alebo praktiky mnohých nájomníkov obecných bytov, ktorí s prenajatou nehnuteľnosťou zaobchádzajú ako by im patrila. Pretrvávajúce "socialistickej" hodnotovej morálky ďalej dokazuje napr. nerealistické hodnotenie cien bývania, minimálna ochota mnohých občanov prispôbiť bytový štandard finančným možnostiam apod. Všetky popísané situácie možno povedať, že sú spôsobené, veďľa "historického dedičstva", tiež situáciou na trhu s bytmi, ktorá činí z bytu či domu pre mnohých absolútne nedostatný statok.

Túto hypotézu možno teda potvrdiť. Ako už bolo uvedené, bytová politika je oblasť, v ktorej bývalé pravidlá hry už neplatia a nové ešte nie sú dané. Občan zvyknutý "chodiť" vo vyšľapaných chodníčkoch socialistickej plánovitej ekonomiky, súčasťou ktorej bola aj bytová politika, je zmätený a s nostalgiou spomína na zašlé časy. Napriek tomu, že aj v čase "socializmu" bolo získanie bytu problematické, existovali pravidlá, pri dodržaní ktorých sa byt získať dal.

C. Historické pozadie transformácie.

C 1. Esej na tému prídellového systému bývania a jeho dôsledkov

Byt, resp. dom, bol u nás už tradične vzácnou komoditou, takmer strategickým statkom, ktorého hodnotu uznávali a uznávajú celé generácie. Jeho nadobudnutie sa považovalo za nevyhnutný predpoklad pre založenie rodiny. Tento princíp sa presunul aj do získania bytu v uplynulom období, ktoré bolo často otázkou náročnej stratégie, v rámci jemného pradiava sietí známostí a úplatkov. Socialistická nedostatková ekonomika túto nemalú symbolickú hodnotu bytu ešte umocnila.

"Byt vďaka svojmu výlučnému sociálnemu významu zohrával za socializmu často zvláštne sociálne úlohy. Vznikol tak akýsi bytový fetišizmus, ktorý mal svoj odraz i v kolektívnej psychológii... Schopnosť "zohnať" byt mala značnú váhu, svedčila o určitých vlastnostiach človeka, o jeho sociálnej orientovanosti, prezieravosti a zbehlosti... Byt bol veľmi významným médiom korupcie, úplatkárstva, nepotizmu, politických i profesijných privilégií, či "bytového nevoľníctva". Byt stál vysoko na rebríčku privilegií udeľovaných režimom svojim politicky verným, či tým skupinám, o ktoré sa opieral (odborovo, profesijne či priestorovo). Oficiálne bol však nástrojom sociálnej politiky, sociálnou službou. Reálne bola bytová politika skrytým a relatívne účinným nástrojom ekonomickej politiky - rozmiestňovania pracovných síl..."(In: Šimová: Byty za posttotality, Sociológia)

V súčasnej situácii pozastavenia bytovej výstavby možno nadobudnúť dojem, že ľudia si na socialistický systém hospodárenia s bytmi postupne privykli a v zložitej sieti intríg a známostí sa naučili pohybovať. Novým podmienkam s nevyklinajkovými cestičkami sa bránia a s nostalgiou spomínajú na "staré dobré časy socializmu".

V určitom zmysle fungovalo bytové hospodárstvo v čase totality ako regulátor sobášnosti a natality obyvateľstva. Získať byt bolo totiž podstatne jednoduchšie v prípade, ak manželia očakávali narodenie dieťaťa, resp. žili v stiesnených bytových pomeroch spolu s rodičmi a viacerými deťmi. Tento fakt ich zaradil medzi tzv. "sociálne prípady" a riešenie bytovej otázky bolo na dohľad. V tejto súvislosti možno vysloviť domnienku, resp. podozrenie, že niektorí rodičia využívali vyššiu početnosť svojich detí ako dôvod, ktorý ich oprávňoval a predurčoval k väčšiemu nároku na sociálne služby štátu v porovnaní s bezdetnými.

V období socializmu sa ľudia z dôvodu získania bytu sobášili a mali deti, ktoré by za iných okolností mali neskôr. Alebo sa naopak "na oko" rozvádzali, aby udržali resp. získali byt po smrti niekoho z rodiny.

Získanie bytu podporovalo rodinné a medzigeneračné vzťahy. Na získanie bytu pre svoje dieťa mysleli niektorí prezieraví rodičia vlastne hneď po jeho narodení finančnými splátkami na vkladných knižkách. V súčasnosti je takáto pomoc takmer nereálna, nakoľko nožnice medzi cenami bytov a mesačným príjmom sa stále viac otvárajú, o možnosti výstavby nového rodinného domu, ako ďalšej alternatívy riešenia bytového problému, ani nevraviac.

Aj v takejto situácii má však štát povinnosť riešiť problém získavania bytu, resp. bývania. Demografická prognóza spracovaná Štatistickým úradom SR potvrdzuje v rokoch 1991 - 2000

prírastok 225 tisíc obyvateľov, s čím súvisí potreba nových bytov a tiež potreba disponovať jasnými pravidlami pre ich získanie a hospodárenie s nimi.

Doslova alarmujúce sú v tomto kontexte kvantitatívne ukazovatele o množstve dokončovaných bytov. Kým v 80-tych rokoch sa ročne odovzdávalo do užívania 30 - 40 tisíc nových bytov, po roku 1989 postupne tento počet klesal - na 24 tisíc roku 1990, na 20 tisíc o rok neskôr, 16 v tisíc roku 1992 a 14 tisíc v roku 1993. Počet ovplyvnili možnosti štátneho rozpočtu podieľať sa na financovaní rozostavaných domov, komplexnej bytovej výstavby ako aj postupná liberalizácia cien, sprevádzaná rastom nákladov na bytovú výstavbu.

Tieto faktory utlmenia bytovej výstavby len ďalej potvrdzujú nelichotivú pozíciu Slovenska v rámci európskeho štandardu nasýtenosti s bytmi.

Na základe posledného sčítania domov a bytov je na Slovensku asi 1,6 mil. trvale obývaných bytov, z toho približne polovica v rodinných domoch. Počtom 307 bytov na tisíc obyvateľov však Slovenská republika výrazne zaostáva za vyspelými európskymi štátmi, kde je tento ukazovateľ v rozpätí 390 - 460 bytov na 1000 obyvateľov.

Dnešný nedostatok bytov vytvára živnú pôdu pre rozširovanie sa čierneho trhu s bytmi, kde cena bytu siaha do astronomických výšok. Cena 3- izbového panelového bytu s plochou 65m na sídlisku v Bratislave sa pohybuje na úrovni cca 650 - 700 tisíc Sk. V porovnaní s priemerným mesačným príjmom domácnosti v roku 1994 /podľa údajov Štatistického úradu SR 9 468 Sk/ je pre väčšinu obyvateľov jeho kúpa nereálna.

Doterajší systém a formy bytovej výstavby prinútili rodinu prispôbovať svoje potreby parametrom jediného bytu, nekomplexnému rodinnému prostrediu práve v priebehu najvýznamnejších etáp cyklu rodiny. Aj tento moment vedie k vážnemu narušeniu jej výchovnej, kultúrnej a socializačnej funkcie, k určitej deformácii vnútorného rodinného života.

Odborníci charakterizujú súčasný stav rodiny, ktorá supluje mnohé spoločenské systémové nedostatky ako "boj o prežitie" v spoločenských podmienkach, ktoré nie sú schopné akceptovať je špecifické potreby.

Rodina, resp. občania, ktorí si nemajú možnosť saturovať potrebu samostatného bývania, zostávajú žiť v jednom byte spolu s rodičmi alebo starými rodičmi. Napriek tomu, že technická vybavenosť nášho bytového fondu je porovnateľná s vyspelými krajinami západnej Európy /80 % patrí do I. kategórie, pretože má ústredné kúrenie a úplné hygienické vybavenie/, zaostávame v plošnom štandarde. Súčasný bytový fond teda nie je prispôbený k viacgeneračnému bývaniu. Strata súkromia, generačné problémy, konflikty a depresie klaustrofóbického pôvodu, odkladanie založenia si rodiny - to sú len niektoré sprievodné javy tohto procesu.

Nechcem tvrdiť, že saturácia potreby bývania je možná len cestou získania samostatného bytu. Krátkodobým riešením tzv. prvého bývania pre mladé rodiny by mohlo byť bývanie v podnájme. I tu však narazíme na finančný problém. Pre mladú rodinu, ak vychádzame z údajov Štatistického úradu SR, pri čistých mesačných príjmoch cca 6000 Sk, je nereálne financovať bývanie v podnájme, ktoré sa napr. v Bratislave pohybuje na úrovni pri jedno-izbovom byte cca 4 - 5 tisíc Sk mesačne.

Okrem spomenutých problémov možno uviesť i výrazný nedostatok prechodných typov bývania medzi sídliskového typu a rodinným domom. To spôsobilo, že nemohol vzniknúť priestor pre b y t o v ú k a r i é r u, t j. orientáciu na zvyšovanie osobnej kvality bývania v závislosti na zvyšovaní príjmov./Michalovič/ Idea bytovej kariéry je realizovateľná v prípade akostne odstupňovanej škály bytového fondu vo vzťahu k diferencovaným možnostiam i nárokom užívateľov a predpokladá jasne definované vlastnícke vzťahy.

Podľa Michaloviča (ÚEOS) sa v dôsledku dlhodobého vývoja vytvorili špecifické osobné stratégie a stereotypy občanov pri riešení bytového problému:

- orientácia na lacné bývanie v mestách, uspokojenie sa s nižším štandardom, ktoré bolo kombinované s doplnkovou orientáciou na získanie druhého bývania na vidieku alebo v rekreačných centrách,
- orientácia na výstavbu rodinného domu, ktorá však bola prístupná iba určitej vrstve obyvateľstva
- orientácia na udržanie bytu pre príbuzných /aj keď pre formálneho užívateľa bytu tento už nebol potrebný/
- orientácia na dlhodobú stabilitu bývania, ktorá vyplývala z nedostatku možností zmeny alebo zlepšenia bytovej situácie /brzdienie mobility obyvateľstva/
- orientácia na získanie starého bytu nižšej kategórie a jeho rekonštrukcia

Je nesporné, že cesta k riešeniu časti uvedených problémov súvisí s obnovením bytovej výstavby. Pripájam sa k tomu názorovému prúdu, ktorý tvrdí, že jednou z podmienok jej oživenia a investovania do tejto oblasti je pokračovanie v liberalizácii nájomného, s cieľom odstrániť cenové deformácie a uplatnenia trhových vzťahov v bytovom hospodárstve.

A to aj napriek tomu, že na tomto mieste sa dostávame do priam začarovaného kruhu: na jednej strane je potrebné odstrániť reguláciu nájomného, čím by sa mohla vytvoriť zdroje na výstavbu bytov, ktoré boli v minulosti dotované zo štátneho rozpočtu.

Sociologicky nosný je tu problém, ktorý vyplýva z odstránenia regulácie nájomného naráža na existujúcu nepriaznivú sociálno - ekonomickú situáciu obyvateľstva. Je potrebné skúmať do akej miery budú občania schopní znášať rastúce výdavky spojené s bývaním, aké sociálne dopady a sprievodné sociálne procesy sú s tým spojené, aká je úloha štátu, regiónu, obce i jednotlivca v tejto etape rozvoja bytovej politiky, aké riešenia sú dostupné pre jednotlivé sociálne skupiny, to sú hlavné problémy pri úvahách o ďalších možných krokoch v rámci sociálnych aspektov bývania

V oblasti bývania prebiehajú v súčasnosti markantné zmeny, ktoré posúvajú túto oblasť do roviny doposiaľ v našich podmienkach takmer nepoznanej. Sme v situácii radikálnych zmien, ktoré so sebou prinášajú množstvo nových podnetov, problémov a efektov, dôsledky ktorých si musíme odskúšať na vlastnom ihrisku.

V demokratických krajinách sú základom bytovej politiky zásady občianskej slobody, rešpektovanie všetkých druhov vlastníctva a fungovanie trhového mechanizmu.

V plnej miere sa uplatňuje princíp ponuky a dopytu, kde kvalita pôsobí ako hnacia sila systému. Byt je uznávaný ako tovar, ktorého hodnota sa riadi pravidlami trhu.

Mechanizmus bytovej politiky vychádza z rešpektovania slobody občana, jeho práv a povinností, aj zo zodpovednosti za svoje konanie, vrátane riešenia bytovej otázky. Všeobecne uznávaná je aj sociálna funkcia bývania - právo na bývanie je zakotvené v ústavách mnohých štátov na celom svete, ako aj v ďalších medzinárodných dohodách.

Toto právo nie je však právom jednotlivcov voči štátu uplatniť si prostredníctvom príslušných úradov požiadavku na bývanie. Reprezentuje skôr politickú zodpovednosť verejnej správy k jednotlivcovi.

V tejto súvislosti sa úloha štátu v demokratických krajinách prejavuje v dvoch polohách. Ako priama účasť na tvorbe právneho rámca bytového trhu, na ktorom dochádza k spolupôsobeniu a stretávaniu sa všetkých jeho účastníkov. Sekundárnu úlohu zohráva štát pri regulácii určitého segmentu bytového trhu rôznymi formami a konkretizácii úprav finančnej a daňovej politiky, hospodárskej a sociálnej politiky tak, aby primeraná forma bývania bola prístupná všetkým vrstvám obyvateľstva.

Princíp, že bývanie je predovšetkým sociálnou funkciou, bol v bytovej politike na Slovensku charakteristický do roku 1989. Byt sa chápal ako sociálny výdobytok a nie ako tovar, a preto štát bral na seba povinnosť zabezpečiť bývanie pre svojich občanov. Realizácia bytovej politiky vychádzala z centrálne plánovaného prerozdelenia investičných prostriedkov, pomocou ktorých sa zabezpečovala

hromadná výstavba so základným vybavením územia najpotrebnejšími funkciami, ako aj ostatná rezortná výstavba.

Súčasne bola dotovaná aj správa a prevádzkovanie bytového hospodárstva. Pri riešení bytovej otázky sa prijímali politické rozhodnutia. Formovali ciele a časové horizonty na splnenie úlohy zabezpečiť byt všetkým obyvateľom krajiny. Ako je však známe, splnenie tejto úlohy sa postupne presúvalo z rokov 70. do konca rokov 90. a následne do roku 2005. V samej podstate však nemohla byť bytová otázka v plánovacom systéme nikdy vyriešená, nakoľko deformácie z nedostatočného zohľadnenia kvality a neefektívnosť využitia investičných prostriedkov pri výstavbe bytov boli previazané s deformáciami pri využívaní bytového fondu a následne aj s prevádzkovou neefektívnosťou.

Preferovanie kvantitatívnych hľadísk viedlo na jednej strane k neustálemu tlaku na novú výstavbu a na druhej strane ho sprevádzal vysoký úbytok staršieho bytového fondu v dôsledku jeho nedostatočného zhodnotenia a nedocenenia významu prevádzkovania a správy bytov. Pritom z neustáleho narastania dlhov zanedbanej údržby bolo zrejmé, "že štátna politika a ekonomické možnosti nie sú a nikdy nebudú dostatočné na vyriešenie tohto problému".

C 2. Identifikácia prednovembrových podmienok v SR podľa kritérií:

- stupeň urbanizácie (sídelných sietí)
- stupeň a typ industrializácie
- skladba a stav bytového fondu podľa vlastníckeho a užívateľského vzťahu a typu majetku

Stupeň urbanizácie, stupeň a typy industrializácie

Slovensko patrilo pred 1. sv. vojnou do kategórie agrárnych krajín. Jeho prechod, resp. potlačanie tohto statusu smerom k vyššej industrializácii však prebiehal nezvyčajne rýchlo - uskutočnil sa v období socializmu (30).

Rýchlo prebiehajúci proces industrializácie na Slovensku bol sprevádzaný istými znakmi, ktoré do výraznej miery ovplyvnili a ovplyvňujú Slovenskú spoločnosť do dnešných dní, najmä v pokračujúcich procesoch výraznej marginalizácie určitých regiónov.

Išlo najmä o vznik pomerne veľkých závodov, ktoré boli v mnohých prípadoch umiestňované v pomerne malých sídlach (Detva, Senica, Turzovka...). Umiestnenie závodov nadväzovalo na veľké zdroje pracovných síl, nakoľko závody v týchto sídlach mali (majú) často celkom rozhodujúce postavenie aj ako pracovisko.

Závody v týchto sídlach sa tak stali akýmiisi monopolmi v zmysle ekonomickom, sociálnom i politickom. Je pravdepodobné, že štruktúra slovenského priemyslu bola určovaná ekonomicko-strategickými cieľmi federácie a zrejme tiež sovietskeho bloku. To viedlo k známej jednostrannosti slovenského priemyslu a sekundárne k dnešnej vysokej nezamestnanosti v mnohých odvetviach.

Okrem toho, koncepcia slovenskej industrializácie, realizovanej na báze veľkých nových závodov v sieti prežívajúceho agrárneho sídlenia a pri obmedzených zdrojoch na výstavbu bytov a technickej i sociálnej zložky mestskej infraštruktúry, viedla k fenoménu, ktorý je analógiou toho, čo Ivan Szelényi označil pojmom "nedostatočná urbanizácia". Je to situácia, kedy síce štát koncentruje pracovnú príležitosť, ale nemá dostatočné zdroje pre výstavbu bytov v blízkosti pracovísk a tak vlastne núti k súkromnej výstavbe bytov svojpomocou, atď., v mieste bydliska. Ako upozorňuje Musil (30), štatistiky o podiele súkromne stavaných bytov a dochádzke do zamestnania mimo bydliska na Slovensku túto hypotézu potvrdzujú.

Rozvoj bývania na Slovensku bezprostredne ovplyvňoval typ urbanizácie. V miere urbanizácie, vyjadrenej zastúpením obyvateľov žijúcich v mestách, patrí SR ku krajinám so stredným stupňom urbanizácie. Po roku 1945 bolo na Slovensku iba jedno mesto nad 100 000 obyvateľov a nové krajské mestá až do roku 1960 neprekročili 30-tisícovú hranicu. Dnešné významnejšie slovenské mestá už prekročili 400-tisícovú hranicu (Bratislava), 200-tisícovú (Košice), 4 mestá 80-tisícovú, 1 mesto 70-tisícovú a 4 mestá 50-tisícovú hranicu. Miera urbanizácie je výsledkom procesu riadenia urbanizácie (1970 - 1990), ktorá preferovala koncentráciu obyvateľstva, bytovej výstavby, hospodárskych aktivít a technickej a sociálnej infraštruktúry do vybranej siete mestských sídiel, ale aj rozsiahlych územno-správnych zmien, ktoré prebiehali v súvislosti s administratívnym pričleňovaním vidieckych sídiel k sídlam mestského typu.

Lokalizáciou bytovej výstavby sa volil a usmerňoval určitý model rozvoja a osídlenia. Tento proces mal o.i. za následok pretrvávajúce regionálne rozdiely na Slovensku a to z hľadiska životnej úrovne, miery industrializácie a urbanizácie i spôsobu života. V tejto súvislosti možno ešte spomenúť, že problémom slovenských miest, vrátane Bratislavy, bol paradoxne ich prudký rozvoj, spojený so zničením mnohých jej starých častí a s urbanisticky nevládnutou expanziou. Zo sociologického hľadiska k vážnym problémom patrila ruralizácia miest a naopak prudká suburbanizácia v celom rade mestských aglomerácií.

Po roku 1990 sa v sídelnej sieti zaznamenal nárast počtu sídiel ako reakcia na administratívne pričleňovanie obcí v minulom období. Týmto procesom došlo v priebehu roku 1991 - 1994 k nárastu o cca 30 sídiel najmenších veľkostných kategórií.

Urbanizačný vývoj posledného obdobia je v podstatnej miere determinovaný celkovou nepriaznivou sociálno-ekonomickou situáciou a nedostatkom zdrojov s prejavmi výrazného obmedzenia až zastavenia bytovej výstavby v mestách a absencie trhu s bytmi. V procese reštrukturalizácie ekonomiky došlo k celoplošným úbytkom pracovných príležitostí a jednostranne deformovaným trhom práce s nízkym podielom ponuky pracovných príležitostí, pretrvávajúcim nedostatkom finančných zdrojov pre ekologické stavby a aplikáciu nastolených trendov využívania prírodných zdrojov (bezodpadové technológie, alternatívne zdroje energie a pod.).

Urbanizačný proces na Slovensku charakterizujú tieto vývojové tendencie:

- spomalenie rastu počtu obyvateľstva v dôsledku znižovania prirodzených prírastkov,
- existujúce disproporcie v biologickej štruktúre obyvateľstva a intenzite rastu jednotlivých regiónov,
- výrazné spomalenie dynamiky rastu obyvateľstva mestských sídiel, v ktorých sa mení váha rastových faktorov v prospech rastu z prirodzených prírastkov (predtým ťažisko rastu bolo z migrácie),
- bytový fond realizovaný v období prudkého rastu počtu obyvateľov (do 80-tych rokov) a lokalizovaný často v rozpore so zdrojmi a potrebami pracovných síl. Je preto predpoklad, že migračné presuny v najbližších rokoch usmernené jestvujúcim bytovým fondom,
- oživenie záujmu o bývanie v sídlach v zázemí miest, čo môže znamenať zvýšenie dynamiky pohybu do centier mestských aglomerácií, resp. nárast počtu obyvateľstva v časti vidieckeho osídlenia v okolí miest,
- pokračujúci záujem o bývanie v centrách s úspešným priebehom reštrukturalizácie ich hospodárskej základne,
- v rámci mestských sídiel dochádza k diferenciacii sídiel na sídla s rastúcim a stagnujúcim až klesajúcim počtom obyvateľov,
- dochádza k územno-technickým limitom konkrétnych území a priestorov,

- nová hodnotová orientácia obyvateľstva, a to uprednostňovanie kvality životného prostredia, identity prostredia, sociokultúrneho zázemia a faktorov bezpečnosti života v sídlach.

Jedným z rozhodujúcich ukazovateľov kvality urbanizačného procesu a rozvoja osídlenia by malo byť nájdenie optimálnej miery sústredenia obyvateľstva a hospodárskych aktivít v území na jednej strane a dekoncentračné tendencie na druhej strane pri zachovaní podmienok trvalo udržateľného rozvoja. Význam tohto problému je v SR znásobený špecifickými podmienkami štruktúry priemyslu, pracovných síl a sídelnej siete.

Zvládnutie zákonitostí koncentrácie či dekoncentrácie obyvateľstva a procesu suburbanizácie má prioritný význam.

V posledných desaťročiach bol rozvoj väčších európskych miest predmetom mnohostranného výskumu. Výsledky urbanistických štúdií sa zhodujú v zdôrazňovaní procesu suburbanizácie okolo väčších miest - obyvatelia opúšťajú centrá aglomerácií a smerujú do predmestí a neskôr do pásma ďalších, pôvodne vidieckych sídiel.

V prípade, kde tento proces nebol ovplyvňovaný, dochádza až k úbytku obyvateľstva celej aglomerácie, rozdeleniu a rozptylu pôvodných komunit. Vrstvy obyvateľstva s vyššou životnou úrovňou hľadajú bývanie v značných vzdialenostiach od centra, kam za nimi smerujú aj obchodné a výrobné organizácie, čím redukujú svoje problémy s rozvojovými plochami a prípadne so starostlivosťou o bývanie a dopravu do zamestnania.

Tak sa decentralizačné tendencie rozširujú z obyvateľstva na pracovné príležitosti. V centrách miest ostáva menej mobilné a menej kvalifikované obyvateľstvo. V bytovej výstavbe sa tento trend odráža vo zvýšení obydlí a zvyšovaní komfortu bývania.

Program oživenia centier možno prinesie zmenu v migračných prúdoch vnútri aglomerácií. Súhrnne možno povedať, že nadchádza obdobie, v ktorom kvalita životného prostredia bude určujúca pre výhľady ekonomického rozvoja v regiónoch.

Rozptylové tendencie bývania i pracovísk majú však svoje obmedzenia. Okrem vhodného životného prostredia majú rezidenti i podniky požiadavky na dobré spojenie s nadradenou dopravnou sieťou, s vyššou občianskou vybavenosťou atď. Väčšina z týchto požiadaviek môže byť splnená len v priestore mestského osídlenia.

Výsledky doterajšieho výskumu potvrdzujú, že ekonomický rozvoj Európy je nemysliteľný bez veľkých miest, bývanie v prílišnej vzdialenosti od mesta ohrozuje kultúrne a výchovné komponenty potrieb súčasného človeka, zatiaľ čo bývanie v príliš veľkých kompaktných mestách nemôže splniť ostatné požiadavky. Pri súčasnom rozptyle bývania a práce do širokého priestoru okolo mestských aglomerácií je potrebné vziať do úvahy vyššiu hybnosť obyvateľstva. Intenzita všetkých druhov spojov viacnásobne vzrástla. Interakcia s pôvodným centrom bude v tomto širšom priestore pokračovať, hoci na väčšie vzdialenosti.

Skladba a stav bytového fondu podľa vlastníckeho a užívateľského vzťahu a typu majetku.

Na Slovensku pretrváva výrazný a dlhodobý pokles výstavby bytov. Podľa údajov zo sčítania ľudu v r. 1991, kedy sa uskutočnil prehľad a prieskum bývania v Slovenskej republike, v SR pripadá 307 bytov na 1 000 obyvateľov, čo je hlboko pod európskym priemerom. Jednotlivé krajiny EÚ dosahujú cca 400 - 465 bytov na 1 000 obyvateľov.

Kým do roku 1989 sme boli schopní postaviť a odovzdať ročne cca 43 000 bytov, táto tendencia postupne a najmä po osamostatnení Slovenska, teda v rokoch 1993 - 1996 klesala.

Vývoj bytovej výstavby SR:

Rok	Celkom	Komunálna výstavba	Družstevná výstavba	Individuálna výstavba
-----	--------	--------------------	---------------------	-----------------------

začaté byty

1908	40 666	12 799	17 784	10 083
1990	37 883	4 796	13 028	20 059
1993	4 387	346	305	3 736
I. polrok 1996	2 811	467	12	2 332

dokončené byty

1980	48 215	17 074	18 527	12 614
1990	24 705	4 307	10 033	10 365
1993	14 027	2 348	3 474	8 205
I. polrok 1996	2 680	351	746	1 565

rozostavané byty

k 31.12.1990	81 964	13 129	28 660	40 175
k 31.12.1991	66 325	9 526	18 643	38 156
I. polrok 1996	30 157	2 180	2 562	25 415

Vláda premiéra V. Mečiara sa vo svojom programovom vyhlásení a v koncepcii rozvoja bývania zaviazala vytvoriť podmienky pre výstavbu 96 000 bytov do roku 2 000. V roku 1996 sa dokončilo cca 6 000 bytov, v roku 1997 sa plánuje, podľa slov ministra výstavby a verejných prác J. Mráza, dokončiť cca 15 - 17 000 bytov, v roku 1998 cca 20 000 bytov.

Podľa štatistických údajov, je na Slovensku v súčasnosti rozostavaných cca 30 000 bytov. Z nich je však len asi 4 500 v hromadnej bytovej výstavbe. Zvyšok tvoria byty v individuálnej výstavbe.

Svet a byty

Štát Počet bytov na

1 000 obyvateľov

Poľsko 295

Slovensko 307

Rumunsko 339

Česká republika 360

Kanada 373

Maďarsko 382
Rakúsko 384
Bulharsko 390
Holandsko 402
Estónsko 405
Nórsko 416
Nemecko 426
USA 429
Fínsko 450
Francúzsko 470
Švédsko 471
Dánsko 474
Švajčiarsko 500

*Pramen Housing and Building Statistics for
Europe and North Amerika (OSN, Ženeva 1995)*

Podľa údajov zo sčítania ľudu z roku 1991, je na Slovensku nasledovná štruktúra bytového fondu:

50,2% rodinných domov
22,1% družstevných bytov
21,2% nájomné byty vo vlastníctve obcí
6,5% štátnych bytov

V období socializmu sa na Slovensku sa uplatňovala najdrahšia stavebná technológia panelová "a to v nebývalom objeme až 97% zo všetkých bytov stavaných v rámci komplexnej bytovej výstavby, čo predstavuje svetový primát" (V Poľsku panelovou technológiou postavili v porovnateľnom druhu výstavby 92% bytov, v bývalej NDR 84%, v Maďarsku tri štvrtiny bytov, ale vo Francúzsku len 12%, v NSR 7% a v Taliansku 0,6%).

V prípade aplikácie iných ako panelových stavebných technológií mohlo byť postavených podľa štúdií odborníkov z Inštitútu bývania, s.r.o. asi o tretinu viac bytov, a to vo vyššej kvalite.

Hromadná bytová výstavba zapríčinila veľké zábery poľnohospodárskeho pôdneho fondu, nakoľko technológia panelovej výstavby si vynucuje rovinné terény. Preto sa stavalo najmä v okrajových častiach miest, čím sa však následne zasa zvyšovali nároky na technickú infraštruktúru.

Vzhľadom na jednostrannú orientáciu rezortu stavebníctva na novú výstavbu z dôvodov maximálneho spriemyslenia stavebníctva ako rezortu sa údržba a opravy bytového fondu natoľko zanedbali, že dnes treba v hromadnej bytovej výstavbe vynaložiť na jeden byt od 60 000,-- Sk potrebných na zateplenie až po 300 000,-- Sk na generálnu rekonštrukciu jednej bytovej jednotky.

Tieto skutočnosti priamo korešpondujú s tvrdením zahraničných odborníkov, že celkové náklady na bytovú jednotku počas jej predpokladanej životnosti 50 - 80 rokov tvoria dvoj- až dvaaplnásobok prostriedkov vynaložených na jej výstavbu.

D. Špecifikácia - čiastkové nosné problémy bytovej politiky.

D 1. Privatizácia vo sfére bývania.

- privatizácia služieb, správy bytového fondu, stavebných firiem
- privatizácia bytového fondu (reštitúcie, prevod štátnych bytov na obce, privatizácia bytového fondu prostredníctvom predaja celých domov a bytov,...)

Hlavné sektory bytového fondu, privatizácia, reštitúcie

Privatizácia a reštitúcia verejného nájomného sektora predstavujú dva z najaktuálnejších problémov v procese transformácie. Zmeny v štruktúre bytového fondu prebiehajú pomerne pomaly vzhľadom na časovú náročnosť tohto procesu a množstvo sporných, resp. nedoriešených legislatívnych, ekonomických a technických otázok s ním súvisiacich.

Štruktúra bytového fondu v roku 1991 bola 50,2% v rodinných domoch, 22,1% v družstevných bytoch, 21,2% nájomné byty vo vlastníctve obcí a 6,5% štátnych bytov. V období 1990 - 1994 bolo "sprivatizovaných" - odpredaných do vlastníctva nájomníkov 2,25% a reštituovaných 0,25% z komunálnych bytov. Prevod vlastníctva družstevných bytov sa uskutočnil v cca 10% družstevného bytového fondu. Privatizácia predstavuje obrovský balík nedoriešených problémov. jedným z nich, ktorý potrebuje urgentné riešenie, je napr. otázka vlastníctva bytov vo viac bytových domoch.

Bytová výstavba: podnikatelia v území, stavebné organizácie a pozemkový trh.

Pri tvorbe koncepcných materiálov sa prejavuje nedostatok informácií o stave bytového fondu. Chýbajú údaje o začínaní, dokončovaní a rozostavanosti bytov, či už podľa vlastníckych foriem, alebo spôsobu výstavby. Nie sú údaje o nákladoch na infraštruktúru, o stave pôžičiek na účely bývania.

Z hľadiska stavebnej výroby je badateľný výrazný posun v prospech súkromných malých a stredných podnikov. Neexistuje však ich prehľad.

V oblasti podnikateľských aktivít pri rozvoji bývania sa prejavuje kombinácia nedostatočných zdrojov úverov, nevýhodné podmienky ich splácania i platnej legislatívy, ktorá by znamenala ochranu nájomníka. Svoju negatívnu úlohu tu zohráva regulované nájomné, ktoré neumožňuje návratnosť vložených prostriedkov, údržbu a potrebné opravy. Ďalším problémom v tejto oblasti, pomalý proces registrácie vlastníckych transakcií a nerozhodnosť miest a obcí pri presadzovaní rozvojových zámerov. Tá je často spôsobená ich nedostatočnými rozpočtovými možnosťami a dlhotrvajúcimi reštitučnými procedúrami.

V období transformácie sa značne obmedzila i výstavba individuálnych rodinných domov svojpomocou, ktorá na Slovensku predstavovala najmä vo vidieckom osídlení prevládajúcu formu výstavby. Je to spôsobené prudkým nárastom cien stavebných materiálov (takmer trikrát) a znížením reálneho priemerného príjmu v kombinácii s nedostupnosťou výhodných pôžičiek.

Pozemkový trh nemá oporu v štátnej pozemkovej politike. Vzhľadom na finančnú situáciu v príjmoch štátu i obcí sa nedalo rátať s väčšími investíciami do infraštruktúry.

Správcovstvo bytového fondu.

So zmenami foriem vlastníctva a fragmentáciou pôvodne veľkých počtov bytových jednotiek spravovaných podnikmi bytového hospodárstva dochádza k rôznym zmenám v správe. Objavujú sa rozličné formy právnických osôb, ktoré preberajú povinnosti správcu. Vzhľadom na skutočnosť, že regulované nájomné nepokrýva náklady na údržbu a prevádzku bytových domov, v danej oblasti nie je zatiaľ badať výrazné rozdiely v efektívnosti jednotlivých foriem správcovských organizácií.

Ako ziskové možno v niektorých prípadoch hodnotiť prevádzkovateľské organizácie tepelného hospodárstva. Neprehľadnosť transakcií, pomerne malá prevádzková disciplína a často i nejasnosť podmienok spôsobujú, že v tejto oblasti pretrváva množstvo problémov (nespokojnosť nájomníkov, nepružnosť v odstraňovaní porúch, nemožnosť zabezpečiť väčšie opravy a pod.).

Obdobná situácia v správcovstve bytového fondu je v družstevnom sektore. V súvislosti s predajom bytov nájomníkom vznikajú nové formy vlastníctva viacbytových domov, pre ktoré nie sú zatiaľ pripravené jednoznačné pravidlá a predstavujú tak potenciálnu oblasť problémového vlastníctva.

Úloha štátu a jeho nástrojov sa prejavuje v oblasti bývania od roku 1990 najmä v tvorbe legislatívnych podmienok, ktoré sú potrebné k transformácii vzťahov v bývaní. Spočívali v prijatí významných zákonov, úprav a opatrení počnúc rokom 1990:

- podľa zákona č. 92/1991 Zb. sa riešili podmienky prevodu majetku štátu na iné osoby, išlo o reštitúcie nájomných bytových domov súkromným osobám

- prevod prevažnej časti štátneho bytového fondu do majetku obcí sa uskutočnil podľa zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a prevod investora v KBV z národných výborov na obce podľa zákona č. 518/1990 Zb. V podstate znamenal, že otázky bývania by mali byť riešené starostlivosťou občanov a obcí. Doteraz sa však neurčili povinnosti jednotlivých subjektov v oblasti rozvoja bývania a nie sú ani vytvorené ekonomické podmienky obciam.

- stavebné bytové družstvá prešli procesom transformácie, v ktorom podľa zákona č. 42/1992 Zb. o úprave majetkových vzťahov a vysporiadaní majetkových nárokov v družstvách, značná časť užívateľov bytov požiadala o prevod týchto bytov do svojho vlastníctva

- novela občianskeho zákonníka č. 509/1991 Zb. upravuje zásadné právne aspekty vzájomného vzťahu (práva a povinnosti vyplývajúce z nájmu bytov, zámer nájomného pomeru, bytové náhrady). V súčasnosti sa pod gesciou Medzinárodného strediska pre štúdium rodiny pripravuje jeho ďalšia novelizácia, cieľom ktorej je o.i. úprava, resp. sprísnenie podmienok voči neplatičom, nové diferencovanie tzv. náhradného bývania, prístrešia, úprava vzťahov týkajúcich sa vzniku a zániku nájomného bytu

- zákon č. 182/1993 Z.z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov je základnou právnou úpravou prevodu bytov do vlastníctva občanov - nájomníkov, vrátane rozšírenia možnosti prevodu bytov z vlastníctva bytových družstiev do vlastníctva občanov. Nakoľko sa však tento zákon v praxi do t.č. veľmi neuplatnil, t.č. sa pripravuje jeho novelizácia, resp. zákon o bývaní, ktorý by mal predstavovať kompletnú právnu normu sústreďujúcu všetky predpisy týkajúce sa bývania. O.i. sa v ňom upravujú podmienky prevodu vlastníctva bytov a nebytových priestorov. Zákon č. 182/1993 Z.z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov umožňuje síce nájomníkom získať za podhodnotenú cenu bytovú jednotku, ale nerieši koncepčne žiadúcu štruktúru bytového fondu (priemerná cena za bytovú jednotku predstavuje približne 5% nákladov potrebných na vybudovanie podobnej novej bytovej jednotky). Pri platných právnych ustanoveniach sa majiteľmi bytov stávajú obyvatelia bez ohľadu na ich sociálnu a príjmovú situáciu. Zisky, ktoré z privatizácie za daných podmienok získavajú obce, sú nedostatočné na výstavbu nových bytov, ktorou by sa zabezpečila potreba sociálnych bytov. Kvalita odpredávaného bytového fondu je často nízka, objekty sú zaťažované poruchami zo zanedbanej údržby a obyvatelia nemajú skúsenosť s organizáciou samosprávy a demokratickým dohadovacím procesom o podmienkach spoločnej údržby a opráv. V tomto smere pomoc predstavuje stavebné sporenie, ktoré umožňuje v priebehu času zabezpečiť prostriedky potrebné na opravy. Obce preto zaujali tzv. "vyčkávaciu pozíciu" a byty neodpredávajú.

Nemožno pritom hovoriť iba o "neekonomickosti" realizácie privatizácie bytového fondu podľa platného zákona, ale aj o ďalšom vážnom efekte, resp. dôsledku, ktorý možno očakávať v prípade postupu v súlade so zákonom o vlastníctve bytových a nebytových priestorov.

Podľa prepočtov totiž, po završení prevodu vlastníctva v bytových domoch by takmer 95% bytového fondu v SR mohlo byť v súkromných rukách. Takáto situácia bude prakticky znamenať zánik nájomného vzťahu. Možno to považovať za dôsledok ekonomického prostredia, ktoré nevytvára legislatívne podmienky na jeho vznik.

Viac ako 50% bytového fondu Slovenska tvoria rodinné domy. Takmer rovnaký počet bytov je v bytových domoch, pričom družstevný bytový fond predstavuje zhruba 23% a obecné byty okolo 20% z celkového bytového fondu. Po završení prevodu vlastníctva v bytových domoch by takmer 80% bytového fondu v SR mohlo byť v súkromných rukách. Takáto situácia bude prakticky znamenať zánik nájomného vzťahu. Je to dôsledok ekonomického prostredia, ktoré nevytvára legislatívne podmienky na jeho vznik.

Vo vyspelých štátoch Európy sa podiel nájomných bytov umožňujúci mobilitu pracovnej sily odhaduje na 20%. Nájomné byty sú obsadené zhruba na 60% - 70%, zostatok predstavuje trvalú ponuku v inzercii. Nájomné je primerané, zodpovedá nákladom na výstavbu a príjmom obyvateľstva. A tu sa dostávame ku koreňu veci.

Na Slovensku vládne nepomer medzi príjmami, nájomným a nákladmi na výstavbu. Ekonomické nájomné by v prípade odstránenia jeho regulácie bolo výrazne vyššie ako vo vyspelých krajinách. Ale keď majiteľ má záujem, aby objekt nechátral, nemožno predpokladať, že ho postaví a nechá žiť z podstaty.

Do nájomného je potrebné zaradiť aj fond opráv a rozvoj príslušného podnikateľa, ktorý bude očakávať návratnosť vložených prostriedkov v podstatne kratšom čase ako sto rokov. Reálna návratnosť je 20 rokov, aby mohol stavebný podnikateľ začať s výstavbou ďalších domov. V tom čase sa už odvádzajú prostriedky na opravu pôvodného domu, pretože po 40 rokoch si už vyžaduje generálnu opravu.

Legislatívny rámec pre nájomné a podnájomné vzťahy mal dať pripravovaný zákon o bývaní. Pôvodne mal vstúpiť do platnosti od 1. januára 1998. Nájomné pre jednotlivé byty sa malo vyrábať zo súčtu ekonomicky oprávnených nákladov na dom, jednotlivé byty a pozemok a z primeraného zisku prenajímateľa.

Kameňom úrazu pripravovaného zákona sa stala obava z prípadného zvýšenia tzv. čistého nájomného.

Zásady zákona o bývaní prerokovala Rada hospodárskej a sociálnej dohody v novembri 1996. Z rokovania jednoznačne vyplynul nesúhlas s deblokáciou výšky nájomného a z podnikateľského hľadiska aj s neoprávnenou ochranou nájomníka.

Poznámka autorky: Ďalším kameňom úrazu pripravovaného zákona o bývaní bolo totiž upresnenie bytovej náhrady a spôsob jej poskytnutia z výpovedných dôvodov. Návrh zákona o bývaní okrem iného posilňoval práva vlastníkov, zachovával však ochranu oprávneného nájmu, najmä v prípade maloletých detí. Mal podrobne upraviť, kedy patrí bytová náhrada a aká. Či je potrebný náhradný byt, náhradné ubytovanie, alebo len prístrešie. Bytovú náhradu mal zabezpečiť ten, v ktorého prospech sa byt má vyprázdniť. Základnými kritériami mala byť skutočná bytová potreba, dôvod núteného opustenia doterajšieho bytu a rodinné pomery.

Je otázne, či sa tento zložitý proces do roku 1998 vôbec završí. Podľa vyjadrení vládných predstaviteľov ani veľmi nie, pretože sa snažia udržať sociálne istoty, ktoré chránia neplatičov, sú totožné so sociálnymi neistotami správcov a majiteľov bytových domov. Keď sa totiž nemôžu neplatičov zbaviť, zostáva im jediná možnosť - predaj nehnuteľnosti. No kto ju aj s neplatičmi kúpi?

Otázka privatizácie bytového fondu v SR je teda nanajvýš sporná, resp. otvorená. O to viac je potrebné obávať sa účinnosti záverečných ustanovení pripravovaného zákona o bývaní, v ktorom sa uvažuje o tom, že transformáciu vlastníctva bytov v družstevnom i obecnom sektore treba časovo ohraničiť tak, že v prípade, ak si nadpolovičná väčšina nájomníkov podá žiadosť na odpredaj bytov, budú príslušné samosprávne orgány povinné do dvoch rokov tieto byty odpredať.

Čo sa týka problému privatizácie služieb, správy bytového fondu, stavebných firiem, musím priznať, že v tejto oblasti mi nie sú známe, ani dostupné štatistiky. Predpokladám však, že ich početnosť nebude vzhľadom na vyššie uvedené problémy v privatizácii bytového fondu, početná.

D 2. Nájomná politika.

- vzťahy vlastníkov a nájomníkov

- proces deregulácie nájomného

- rola nájomného na "trhu s bytmi"

Vychádzajúc zo schválenej koncepcie štátnej bytovej politiky, v ktorej sa časť V. týka liberalizácie nájomného. V koncepcii sa súčasná vláda hlási k realizácii nasledovných opatrení:

Liberalizácia nájomného k trhovému nájomnému, určenému dohodou prenajímateľa a nájomníka, by mala naďalej pokračovať v záujme odstránenie cenových deformácií a uplatnenia trhových vzťahov v bytovom hospodárstve. To je jedna z podmienok oživenia bytovej výstavby a investovania do tejto oblasti. Preto bude nutné realizovať ďalšie kroky v úprave nájomného.

V prvej etape vykonať čiastkové zmeny v právnej norme o nájomnom, a to:

- v ocenení služieb, okrem možností dohody, prejsť na systém rozúčtovania podľa počtu príslušníkov domácností

- regulované nájomné neuplatňovať v novostavbách postavených bez účasti verejných prostriedkov a v prípadoch, keď nájomcom

je zahraničný subjekt, v týchto prípadoch výšku nájomného stanoviť dohodou

- umožniť čiastočnú liberalizáciu formou vecnej regulácie nájomného v domoch vo vlastníctve fyzických osôb, a to len u voľných bytov

- v prípadoch podnikania v byte, ak sa nemení charakter bytu alebo časti bytu, stanoviť nájomné dohodou

- zaviesť reguláciu použitia zdrojov na opravu a údržbu bytového fondu s využitím princípov zákona č. 263/1993 Z.z. o verejnom obstarávaní a formou vecného usmerňovania cien

- upraviť rozsah právnej úpravy vo vzťahu na byty vo vlastníctve fyzických osôb (okrem reštituovaných domov)

V druhej etape pripraviť nový predpis o nájomnom podľa týchto zásad:

- nájomné v bytoch vo vlastníctve obcí, štátu, obchodných spoločností s účasťou štátu alebo obce, alebo v bytoch nadobudnutých podľa zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov a v bytoch vo vlastníctve fyzických osôb na základe reštitučného zákona sa odporúča liberalizovať postupne tak, aby sa uplatňovalo najneskôr do roku 2003 nákladové nájomné. Nákladové nájomné by malo zohľadňovať odpisy z aktualizovanej obstarávacej ceny bytu, opravy a údržbu, réžiu na správu a zodpovedajúci zisk z činnosti (max.5%).

- súčasne s prvou úpravou nájomného treba zabezpečiť poskytovanie príspevku na bývanie domácnostiam s nízkymi príjmami podľa kritérií vypracovaných Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR
- každý návrh na úpravu nájomného na nasledujúci rok vrátane návrhu na riešenie sociálnych dopadov sa predloží na schválenie vláde SR po predchádzajúcom prerokovaní v Rade hospodárskej a sociálnej dohody SR

Ak by sme mali urobiť akýsi odpočet úloh, ktoré sa v oblasti nájomnej politiky stanovili v rámci citovanej koncepcie štátnej rodinnej politiky, veľa papiera asi nezapíšeme. Zdá sa, že súčasná vláda považuje práve problém nájomného bývania za veľmi citlivý, resp. obáva sa meniť doterajší (nespravodlivý) systém. Treba totiž povedať, že od roku 1964 do konca roku 1991 sa na Slovensku prakticky nemenila výška nájomného, a to ani napriek tomu, že štátne dotácie bytovým podnikom, ktoré bytový fond spravovali, neustále rástli.

Proces postupnej ekonomizácie služieb súvisiacich s bývaním sa začal až 1.1.1992. V roku 1991 bol schválený postup v oblasti nájomného. Išlo o byty štátne, obecné, podnikové, vo vlastníctve fyzických osôb. Do tohto obdobia platili predpisy z roku 1964 (vyhláška č. 60/1964 Zb.). Podľa nich vypočítané nájomné nepokrývalo ani nevyjadrovalo náklady na prevádzku a údržbu bytových domov. Výška nájomného sa nemenila a to aj napriek tomu, že postupne narastala starostlivosť bytových organizácií, ktoré tento bytový fond spravovali. Pritom na bývanie v družstevných bytoch narastali, čím sa neodôvodnene zvyšovali rozdiely v platbách za bývanie medzi týmito dvomi formami bývania.

K zvýšeniu nájomného a zmeny systému platenia cien služieb spojených s užívaním bytu sa pristúpilo v niekoľkých krokoch, aby dopad na obyvateľstvo bol pozvoľný a súčasne sa odstraňovali dotácie na bývanie.

Doteraz vykonané úpravy nájomného boli nasledovné:

- 1.1.1992 sa upravil platný systém v platení cien služieb a to vo výške skutočných nákladov vynaložených na ich poskytovanie. Išlo o zvýšenie v priemere o 80% (skutočné náklady na služby a ich vplyv na celkové nájomné je veľmi individuálny). Tým došlo k vyrovnaniu úhrad za služby s ostatnými formami bývania (družstevné byty, rodinné domy).

Súčasne sa zrušili zľavy z nájomného za nezaopatrené deti, ktoré ostatné formy bývania nepoznali (Domácnostiam so závislými deťmi, bývajúcim v štátnych bytoch sa do konca roku 1991 poskytovali zľavy a to 5% pri 1 dieťati, t.j. priemerne 98,-- Kčs ročne, 2 deti 15% t.j. 222,-- Kčs , 3 deti 30% t.j. 404,-- Kčs a 4 a viac detí 50% t. j. 528,-- Kčs z nájomného.). Týmto krokom sa začala likvidácia sociálnych aspektov v nájomnom.

- 1.7.1992 sa zvýšila horná hranica čistého nájomného (bez služieb) o 100%. Tým sa dosiahlo zvýšenie podielu nájomného na úhrade nákladov spojených s bývaním a odstránili sa dotácie na prevádzku bytového fondu.

Tieto úpravy vykonané v roku 1992 znamenali zvýšenie hornej hranice priemerného nájomného, vrátane služieb v porovnaní s úrovňou v roku 1990 o cca 160% a tým zrušenie dotácií k nájomnému v celkovej výške cca 1,3 mld. Kčs.

Tento krok znamenal vyrovnanie úrovne nájomného s družstevnými bytmi.

V roku 1992 sa vykonali tieto zmeny:

- k 1.1.1992 odčlenenie a deregulácia cien služieb spojených s bývaním
- k 1.5.1991 došlo k úprave cenových relácií u cien palív, tepelnej energie a plynu pre domácnosti, zvýšili sa ceny uhlia o 234%, koksu o 246%, zemného plynu o 124% a tepla o 324%. Toto zvýšenie

sa premietlo do cien tepelnej energie pre domácnosti, pričom sa prijali opatrenia a to zvýšenie štátneho vyrovnávacieho príspevku zo 140 na 220,-- Kčs dôchodcom a deťom

- 1.7.1992 zvýšenie čistého nájomného v tzv. štátnych bytoch o 100%

- k 1.1.1992 zvýšenie ceny vodného a stočného pre domácnosti

V roku 1993 sa maximálne ceny tepelnej energie, plynu, elektriny upravili iba o vplyv dane z pridanej hodnoty. Boli však zvýšené maximálne ceny vodného a stočného pre domácnosti.

Tieto ceny sú však stále pod úrovňou nákladov. To isté platí aj pre ceny elektrickej energie. U tepelnej energie sa rozdiel medzi vysokými ekonomickými cenami výrobkov a distribúciou tepla a nižšími max. cenami domácnosti vyplňa dotácia zo štátneho rozpočtu a to v roku 1993 vo výške 2,2 mld. Sk.

V roku 1993 bolo nájomné (cena nájmu) stanovená v súlade so zákonom č. 526/1990 Zb. o cenách dojednávanych dohodou prenajímateľa s nájomcom s tým, že maximálna výška je regulovaná sadzbami určenými vyhláškou č. 60/1964 Zb. v znení neskorších predpisov - posledná novela vyhláška č.15/1992 Zb.

Vypracované zásady úprav nájomného uvažovali s jeho ďalším zvýšením v roku 1993 pri súčasnom vydaní úplne nového predpisu prispievajúceho k postupnému rozvoju trhu s bytmi. V októbri 1993 sa k navrhovanému zvýšeniu priemerného nájomného o 45% nepristúpilo.

Pri prepočtoch nájomného sa ukázalo, že ak by malo pokryť náklady spojené so správou, opravami, údržbou a amortizáciou obytného domu, bolo by potrebné nájomné z roku 1991 zvýšiť cca o 300 až 400%. Prítom sa nebrala do úvahy veľmi zanedbaná časť údržby bytového fondu, ktorá sa v cenách roku 1990 odhadovala na 23 mld. Sk.

MF SR bolo uložené uznesením vlády SR z 12. 10. 1993 pripraviť návrh nového systému nájomného, ktorý by zohľadňoval ekonomické podmienky, kvalitu bývania. Jeho spracovanie musí byť vo väzbe na pripravovaný systém príspevkov na bývanie príjmovovo slabších skupín obyvateľstva. Nový systém mal platiť od 1.1.1995.

Systém úhrady za užívanie družstevných bytov sa nepredpokladá meniť. Vychádza z ekonomických podmienok nadobudnutia a údržby bytového fondu.

Súčasťou uplatňovania trhových vzťahov by podľa koncepcie bytovej politiky, ktorú v roku 1994 schválila vláda J. Moravčíka, mala byť aj urýchlená liberalizácia nájomného a jej prepojenie s poskytovaním príspevkov na bývanie, ktoré zmiernia nepriaznivé dopady liberalizácie na domácnosti s nižšími príjmami. Liberalizácia nájomného na trhové nájomné určené dohodou prenajímateľa a nájomníka musí pokračovať v záujme odstránenia cenových deformácií a uplatnenia trhových vzťahov v bytovom hospodárstve, aby hospodárenie s nájomnými bytmi nebolo pre vlastníka stratové, hovorilo sa v koncepcii. Je to i jedna z podmienok oživenia bytovej výstavby a investovania do tejto oblasti. Regulácia nájomného totiž neumožňuje investorom návratnosť vloženého súkromného kapitálu.

V koncepcii bytovej politiky vláda J. Moravčíka schválila základné princípy rozvrhnuté do postupných krokov, ktoré mali byť pretransformované do legislatívnej podoby.

Liberalizácia nájomného sa však až do dnešného dňa pohadzuje ako horúci zemiak, s ktorým si nikto nechce páliť prsty. Je totiž veľmi úzko prepojený s problémom privatizácie bytového fondu a riešením sociálnych aspektov bývania.

Nájomné predstavuje o.i. aj ekonomickú kategóriu v procese bývania. Z tohto pohľadu možno nájomné rozdeliť do troch základných typov - trhové nájomné, nákladové nájomné a sociálne nájomné.

Trhové nájomné sa zväčša uplatňuje v súkromnom sektore a umožňuje vlastníkovi hospodáriť so ziskom. Nákladové nájomné vychádza z princípu, že objem prostriedkov získaných z nájomného zodpovedá celkovým nákladom, ktoré musí vlastník vynaložiť na obstaranie, prevádzku a údržbu bytového fondu - ide teda o typ nájomného používaný v neziskovom sektore. Tretí typ - sociálne - predstavuje typ regulovaného nájomného, ktoré nestačí na pokrytie prevádzky a údržby a vyžaduje si podporu vo forme subvencií.

Súčasný vývoj vo vyspelých krajinách je spojený s postupnou dereguláciou nájomného v neziskovom sektore, čo však neznamená jeho úplnú dereguláciu. Ide najmä o postupné presadzovanie nákladového nájomného na úkor sociálneho nájomného. Reguláciu nájomného možno považovať za nástroj, ktorým sa dá zabezpečiť rozumná výška nájomného a zabrániť jeho neúmernému zvyšovaniu. Nadmerná regulácia nájomného však môže mať negatívne účinky, napríklad zablokovanie trhu sa bytmi.

Na Slovensku v súčasnosti používame regulované nájomné, ktoré možno zaradiť do tretieho typu, teda ako regulované - sociálne.

V súlade s návrhmi, ktoré pre túto problematiku schválila vláda SR pri odsúhlasení Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2000 v novembri 1995, postupne bude treba dospieť k uplatňovaniu dvoch foriem - typov - nájomného: v súkromnom nájomnom sektore, t.j. tam, kde neboli na výstavbu použité verejné prostriedky uplatniť trhové nájomné, v nájomnom sektore, kde sa byty postavili plne alebo čiastočne s použitím verejných prostriedkov - nákladové nájomné.

Samostatnou kapitolou v tejto súvislosti je jestvujúci verejný sektor, kde sa majú postupnými úpravami dosiahnuť podmienky nákladového nájomného do roku 2003. Ide však o značný sociálny a ekonomický problém časti obyvateľstva Slovenska.

Preto je začiatok úprav podmienený prijatím legislatívnej normy o príspevku na bývanie, ktorý bude eliminovať nepriaznivý dopad na nižšie príjmové skupiny obyvateľstva. Postupné úpravy v oblasti nájomného samozrejme tiež súvisia s rastom reálnych príjmov obyvateľstva, ktoré závisí od celkových výsledkov hospodárstva v SR.

Poznámka autorky: Posledný vývoj v oblasti problematiky liberalizácie nájomného však nasvedčuje tomu, že minimálne do volieb v roku 1998 zostáva status quo. Podľa vyhlásenia premiéra V. Mečiara sa totiž s výškou nájomného nebude hýbať do volieb 1998. A to napriek tomu, že rezort práce, sociálnych vecí a rodiny SR má pripravený mechanizmus, resp. sociálne opatrenia na tlmenie a elimináciu možných negatívnych sociálnych dopadov na niektoré sociálne skupiny obyvateľstva v prípade rastu nákladov na bývanie.

D 3. Pomoc sociálne slabším vrstvám obyvateľstva.

- **adresná pomoc: príspevky na bývanie**
- **inštitút sociálneho bývania**
- **sociálne dôsledky deregulácie nájomného**
- **problém "sociálneho vylúčenia" (bezdomovci, minoritné skupiny...)**

VI. kapitola schválenej koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2000 sa venuje sociálnej politike v bývaní:

V rámci koncepcie štátnej sociálnej podpory je potrebné, aby Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR pripravilo a legislatívne zákonom upravilo poskytovanie príspevkov na bývanie, ktorými sa bude štát podieľať na krytí nákladov na bývanie tých domácností, ktorých príjem

nedosahuje stanovenú výšku na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb vrátane pokrytia nevyhnutných nákladov na domácnosť. Poskytovanie príspevkov sa navrhuje pripraviť podľa týchto zásad:

A) Pri stanovení príspevku na bývanie treba vychádzať najmä z výšky výdavkov na bývanie za byt primeraného štandardu a určeného maximálneho podielu na bývanie z celkového príjmu domácnosti, ako aj z výšky prostriedkov potrebných na zabezpečenie výživy a ostatných osobných potrieb a prostriedkov potrebných na zabezpečenie nevyhnutných nákladov na domácnosť z celkového čistého peňažného príjmu rodiny.

B) Za primerané výdavky na bývanie sa budú považovať výdavky na bývanie za byt s plošným štandardom zodpovedajúcim počtu členov domácnosti, s úplným hygienickým vybavením, vhodným vykurovaním a prípravou teplej vody.

C) Podiel z príjmu, ktorý môže domácnosť vynaložiť na bývanie, by nemal byť vyšší ako 15 - 20% z celkového príjmu domácnosti. Presné určenie tohto podielu stanoví Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR na jednotlivé roky vykonávacou vyhláškou k zákonu v závislosti od reálnych príjmov obyvateľstva a skutočného podielu výdavkov zistených v štatistike rodinných účtov.

D) Príspevky na bývanie sa navrhuje poskytovať na základe žiadosti občana pre všetky vlastnícke formy bývania a príspevky vyplácať vlastníkovi domu (bytu). Rozhodovanie o priznaní nároku bude v kompetencii štátnej správy.

V rámci sociálnej politiky v bývaní v súčinnosti obcí, štátu a regionálnych orgánov štátnej správy treba riešiť aj zabezpečovanie rozvoja osobitných foriem bývania najmä pre mladých a slobodných občanov formou slobodární, pre starších občanov formou bytov v domovoch s opatrovateľskou službou, bytov v domoch penziónov pre dôchodcov a bytov pre ťažko telesne postihnutých občanov.

Otázka pomoci sociálne slabším vrstvám obyvateľstva je úzko spojená s problémom liberalizácie nájomného a reštrukturalizácie bytového fondu.

V súvislosti s nevyhnutnosťou rastu nákladov na bývanie vzniká reálna potreba chrániť tie domácnosti, ktoré nebudú schopné vlastnými silami hradiť náklady na primerané bývanie. Pre tieto kategórie obyvateľstva je pripravený systém príspevkov na bývanie, ktorý by mal byť nástrojom na riešenie sociálnych problémov v oblasti bývania.

Zatiaľ na Slovensku neplatí, že občania si môžu nájsť také bývanie, ktoré zodpovedá ich príjmovým možnostiam. Bez ohľadu na výšku príjmov vynakladajú domácnosti zhruba rovnaké sumy na zabezpečenie svojho bývania. Z toho vyplývajú veľké rozdiely v podieloch z príjmov na bývanie jednotlivých typov domácností. Ako vyplýva z analýz, najzraniteľnejšie sú domácnosti s jediným príjmom. Ak sa výdavky na bývanie v priemere na Slovensku pohybujú na úrovni 11% z celkových čistých peňažných príjmov, potom nízkopríjmové domácnosti dosahujú v priemere podiel až 19% zo svojich príjmov a domácnosti s najvyššími príjmami len 7 - 8%. Rozdiely v príjmoch domácností budú stále narastať.

Zvyšovanie výdavkov na bývanie nie je len otázkou objektivizácie skutočných nákladov bývania (doteraz riešených formou krížových dotácií a subvencií), ale aj predpokladom pre vznik trhového prostredia pre oblasť bývania.

Príspevok na bývanie je možné definovať ako "príspevok štátu na krytie nákladov na bývanie občanov a rodín, ktorých príjem nedosahuje stanovenú výšku, patrí občanovi alebo rodine, pokiaľ ich celkový peňažný čistý príjem nedosahuje násobok celkového životného minima občana (rodiny), t.j. súčet čiastok potrebných na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb a čiastok potrebných na úhradu nevyhnutných nákladov na domácnosť a určitej konštanty.

Príspevok sa navrhuje vypočítavať na základe rovnice: $Pr = MŠB - (R \cdot Y)$ kde:

Pr - príspevok

MŠB - minimálny štandardný nájom

Y - celkový čistý príjem domácnosti

R - percentuálny podiel príjmu domácnosti venovaný na bývanie

bude fixne stanovený vždy na určité obdobie

Ak je hodnota vzorca vyššia ako 0, domácnosť má nárok na príspevok a bude ho dostávať vo výške stanovenej podľa vzorca.

Každý z prvkov vzorca na výpočet príspevku na bývanie má vplyv na to, kto bude mať nárok na príspevok a aká bude jeho výška.

Pri stanovení minimálneho štandardu bývania sa vychádza zo štandardu bývania obecných bytov I. kategórie zohľadneného pre všetky druhy bývania (družstevné byty, rodinné domy). Minimálny štandard je možné stanoviť ako štandardnú sadzbu pre domácnosť konkrétnej veľkosti.

Ide o štandardnú výmeru podlahovej plochy v metroch štvorcových vynásobenú aktuálnymi sadzbami za nájomné, energie a ostatné služby na štvorcový meter. V konečnom dôsledku je minimálny štandard bývania vyjadrený ako mesačná platba za bývanie, ktorá závisí od počtu členov domácnosti. Súčasne vyjadruje určitú minimálnu úroveň uspokojovania potrieb bývania vo vzťahu k celkovej dosiahnutej úrovni v spoločnosti v danom období.

Tento spôsob určenia minimálneho štandardu v sebe zahŕňa možnosť aktualizácie minimálneho štandardu prostredníctvom indexácie sadzieb nákladov, napríklad pri raste cien energií. Dôjde k zvýšeniu minimálneho štandardu a jeho prostredníctvom aj k zvýšeniu príspevkov na bývanie.

- nárok na príspevok budú mať všetky domácnosti bez ohľadu na formu vlastníctva

- v nákladoch (výdavkoch) na výpočet príspevku na bývanie budú

zohľadnené všetky nákladové položky (nájomné, energie,...)

- príspevky sa vyrátajú algoritmom už uvedeného vzorca

- príspevok na bývanie sa bude vyplácať domácnostiam ako rozdiel medzi minimálnymi štandardnými nákladmi (výdavkami) na bývanie v závislosti od počtu členov domácnosti

Príspevok na bývanie ako striktno adresný nástroj sociálnej politiky v bývaní však predstavuje pomocnú ruku občanom, ktorí bývajú, resp. ktorí byt majú.

V dnešnej situácii však nie je celkom jasné, aké opatrenia, resp. podmienky sú pripravené pre tých, ktorí byt, či strechu nad hlavou nemajú, čo s občanmi, ktorí dlhodobo za bývanie neplatia, čo s bezdomovcami a pod.

Poznámka autorky: Rozdiely medzi európskymi krajinami začínajú už v definícii sociálneho bývania. Zatiaľ čo napr. v Nemecku ide o nájomné bývanie, vo Francúzku je časť sociálnych bytov v osobnom vlastníctve. Zatiaľ čo v Nemecku je časť domov so sociálnymi bytmi v majetku súkromných vlastníkov, v Holandsku ide vždy o domy stavané a prevádzkované neziskovými bytovými asociáciami, či obcami. Zatiaľ čo vo Francúzsku sa nelíši štandard nájomného a vlastníckeho bývania a domy so sociálnymi bytmi napr. majú bežne i saunu, v Belgicku časť tohto bytového fondu má proti štandardu značné nedostatky.

Rozdiely sú i v základnom poňatí podľa toho, pre aké široké vrstvy je sociálne bývanie určené. Zatiaľ čo napr. v Belgicku je sociálny model značne úzky a počet sociálnych bytov nedosahuje ani 7% bytového fondu, napr. vo Francúzsku pri asi 17%-nom podiele ide už o dosť výrazný počet obyvateľov. Ak sa pôjdeme pozrieť do Holandska, zistíme, že v sociálnych bytoch býva zhruba 44% občanov.

Problém koncepcie sociálneho bývania, hoci ho možno považovať za jeden z nosných pilierov bytovej politiky, ešte nezarezoval. Doterajšie smery riešenia bytovej politiky hľadajú skôr odpoveď

na otázku "za koľko" a nie "ako", hoci obe by mali ísť ruka v ruke. Otázku sociálneho bývania ako systému, resp. časti bytovej politiky neobsahuje ani prijatá koncepcia štátnej bytovej politiky.

Rezort práce, sociálnych vecí a rodiny v súčasnosti vytvoril tím expertov, ktorí budú vypracúvať koncepciu sociálneho bývania. Už dnes je pripravená pracovná časť materiálu, ktorý sa zaoberá charakteristikami sociálneho bytu pre zdravotne postihnutých, riešenia bývania neplatičov, azylantov, bezdomovcov, občanov potrebuje osobitnú pomoc a pod.

Koncepcia sociálneho bývania by sa mala sústrediť na nasledovné oblasti:

- kategóriu občanov, pre ktorých bude sociálne bývanie určené (akú časť bytového sektoru budú zaoberať)
- charakter sociálnych bytov z hľadiska nájmu a vlastníctva
- financovanie sociálneho bytového fondu
- typ výstavby sociálneho bytového fondu
- kritériá výberu užívateľov sociálneho bývania a pod.
- súvislosti a prepojenia koncepcie sociálneho bývania s bytovou politikou ako aj ostatnými politikami - napr. zamestnanosti a pod.
- orientácia bytovej politiky na ciele kategórie obyvateľstva sociálne skupiny

D.4. Podpora bytovej výstavby a bývania.

Až do roku 1990 sa štát rozhodujúcim spôsobom podieľal na krytí nákladov bývania, vznikajúcich vo všetkých fázach procesu uspokojovania potrieb a vo všetkých činnostiach v rámci bývania.

Štát poskytoval finančné prostriedky štátneho rozpočtu formou dotácií na:

- plnú úhradu komunálnej bytovej výstavby
- úhradu technickej infraštruktúry a občianskej vybavenosti ku všetkým formám bytovej výstavby
- príspevky na úhradu nákladov družstevnej bytovej výstavby
- príspevky na individuálnu bytovú výstavbu
- zvýhodnené úvery a pôžičky (1%-ný úrok u družstevnej výstavby, 2,7%-ný pri výstavbe rodinných domov pri 40-ročnej dobe splatnosti) na družstevnú a individuálnu výstavbu
- na stratu bytového hospodárstva, k nájomného, k cene tepla, energie, vodného a stočného pre obyvateľstvo a ďalších služieb spojených s bývaním

Tieto zvýhodnenia sa poskytovali rovnako všetkým občanom bez rozdielu na výšku príjmov.

V roku 1991 nastala zásadná zmena vo financovaní bytovej výstavby.

Radikálne sa znížili:

- 1) štátne príspevky na družstevnú bytovú výstavbu, a to z 2,8 mld Kčs v r. 1990 na 400 mil. Kčs
- 2) na individuálnu bytovú výstavbu a modernizáciu bytov z 2,0 mld Kčs na 650 mil. Kčs, ako aj dotácie k cene tepla a dotácie vodného a stočného pre obyvateľov.

Bol ukončený dovtedy platný systém prípravy, realizácie a financovania komplexnej bytovej výstavby. Na jej dokončenie sa poskytlo v r. 1991 4,2 mld. Kčs v porovnaní s 5,5 mld. v r. 1990.

Do konca roku 1993 boli postupne takmer všetky uvedené zvýhodnenia štátu odstránené, s výnimkou dotovania ceny tepla pre obyvateľstvo v čiastke 2,3 mld. Sk a podporovania novej výstavby, modernizácie, opráv formou prémie k stavebnému sporeniu čiastkou 855 mil. Sk. Tieto zvýhodnenia opäť smerovali na všetkých občanov bez ohľadu na výšku ich príjmov a preto ich sociálne pôsobenie je oslabené.

Pre rok 1993 boli vyčlenené v štátnom rozpočte na bývanie prostriedky v tejto výške (v mil. Sk):

- dotácie k cene tepla 2 240
- prémie na dokončenie rodinných domov 80
(do 3 rokov od vydania staveb. povolenia)
- financovanie družstevnej bytovej výstavby 65
- dotácie na zateplenie 140
- prémie k stavebnému sporeniu 855
- financovanie KBV (predaj dlhopisov) 1 000

Čo sa týka výšky a formy štátnej podpory družstevnej a individuálnej bytovej výstavby, aj tu nastali v uplynulých rokoch výrazné zmeny. Od 1. 3. 1991 sa zmenili a doplnili predpisy o finančnej, úverovej a inej pomoci družstevnej a individuálnej bytovej výstavbe a modernizácii rodinných domov v osobnom vlastníctve.

V zmysle všetkých dovtedy vydaných vyhlášok o pomoci družstevnej a individuálnej bytovej výstavbe, krytie nákladov výstavby družstevného bytu sa skladalo z členského podielu člena družstva, úveru poskytovaného bankou a štátneho príspevku.

V roku 1990 členský podiel predstavoval minimálne 26% výšky štátneho príspevku, úver, ktorý vo forme mesačných splátok splácal užívateľ činil cca 40% z celkových nákladov (doba jeho splatnosti bola 40 rokov pri 1%-nom úroku) a nenávratný štátny príspevok predstavoval cca 47% z celkových nákladov. Cena priemerného bytu bola v tomto roku cca 230 000,-- Kčs.

Bytovým družstvám mohli poskytovať jednorazové príspevky aj štátne podniky, peňažné ústavy, poisťovne vo výške 3 000,-- Kčs na každý byt v tom prípade, ak bol určený ich pracovníkom v rámci stabilizačnej výstavby. Štátna sporiteľňa mohla poskytnúť na zloženie členského podielu členovi družstva pôžičku so splatnosťou až 10 rokov za 2,7%-ný úrok.

Zlom nastal v roku 1991. Spočíval v radikálnom znížení štátneho príspevku určeného v rozpočte na družstevnú bytovú výstavbu a to z čiastky 2,8 mld. Kčs v roku 1990 iba na 400 mil. Kčs určených v roku 1991. Štátny príspevok poklesol na 30,6%, investičný úver dokonca na 22,2%, členský príspevok sa zvýšil na 47,2%. Cena priemerného bytu sa pritom vyšplhala na 360 000,-- Kčs.

15. 10. 1992 bolo zastavené vydávanie súhlasu na poskytovanie finančnej pomoci - štátnych príspevkov na objekty družstevnej bytovej výstavby podľa vyhlášky č. 136/1985 Zb. v znení neskorších predpisov. Uvedená vyhláška bola zrušená. Tým sa zrušilo aj poskytovanie podpory podľa nej.

Nešlo pritom iba o štátne príspevky, ale aj o to, že sa prestali poskytovať družstvám dlhodobé investičné úvery na 30 až 40 rokov pri zvýhodnenej 1%-nej úrokovej sadzbe a zvýhodnené pôžičky občanom na zloženie členského podielu pri 2,7%-nej úrokovej sadzbe (V roku 1992 bolo pritom 55 500 žiadateľov o družstevný byt. Cena bytu 2 - 3 izbového dosiahla výšku 500-600 tis. Sk.).

Do platnosti vstúpila vyhláška MF č. 119/1993 o niektorých opatreniach na dofinancovanie družstevnej a individuálnej bytovej výstavby. V podstate to znamenalo ochromenie družstevnej bytovej výstavby. V roku 1993 sa začalo stavať iba 305 družstevných bytov, pričom v roku 1990 to bolo 13 000 bytov.

Prostriedky, ktoré boli vyčlenené v roku 1993 pre družstevnú bytovú výstavbu a to vo výške:

- 15 mil. Sk príspevky na dokončené družstevné byty a

- 50 mil. Sk príspevky na družstevnú bytovú výstavbu, na ktorú dalo MF súhlas v roku 1992, znamenali v podstate dofinancovanie stavieb.

V roku 1993 sa dokončilo 3 470 bytov a zostáva rozostavaných 10 500 bytov.

Štátna podpora poskytovaná individuálnej bytovej výstavbe bola najvýraznejšia v roku 1989. Celkový nenávratný príspevok, ktorý sa mohol na stavbu rodinného domu získať, činil aj 200 tis. Kčs (u mladých manželstiev). Formou zápornej dane z obratu u celého radu stavebných materiálov štát financoval ďalšie stavebné náklady, cca vo výške 40 tis. Kčs na rodinný dom.

K 1. 9. 1990 bola štátna podpora - príspevok individuálnym stavebníkom znížená na maximálne 68 tis. Kčs a v roku 1991 sa poskytoval štátny príspevok iba do výšky 50 tis. Kčs.

K 1. 1. 1991 bola zrušená záporná daň z obratu ako nepriama forma pomoci poskytovaná na IVB. Dôsledkom cenovej liberalizácie došlo k výraznému rastu stavebných nákladov.

Na individuálnu bytovú výstavbu poskytovala štátna sporiteľňa pôžičku a to v roku 1991 maximálne do výšky 250 tis. Kčs, pri výstavbe rodinných domov s 2 a viacerými bytmi najviac 300 tis. Kčs pri dobe splatnosti 40 rokov a výhodnom 2,7%-nom úroku.

Poskytovanie mimoriadne zvýhodnených úverov a pôžičiek a dôsledky týchto nízkych úrokových sadzieb sa prejavili v nárokoch na úhradu majetkovej ujmy peňažným ústavom zo štátneho rozpočtu. V toku 1991 to bolo vo výške 1,6 mld. Kčs.

Od 1. 1. 1992 bolo zastavené poskytovanie pôžičiek na IBV (nevyjasnená právna úprava podmienok ich poskytovania). Bola možnosť poskytovať pôžičky na komerčných princípoch, bežné úrokové rozpätie sa pohybovalo od 13 do 17%. Štátny rozpočet vyrovnával sporiteľne úrok iba do diskontnej sadzby (9%), čo z komerčného hľadiska pre nich nebolo prítiažlivé.

S účinnosťou od 1. 8. 1992 vstúpila do platnosti novela vyhlášky o finančnej, úverovej a inej pomoci družstevnej a individuálnej bytovej výstavbe a modernizácii rodinných domov v osobnom vlastníctve. Na jej základe sa ďalej poskytovali zvýhodnené úvery s úrokovou sadzbou 2,7% a to pre úvery poskytované na základe stavebného povolenia vydaného do 1.8. 1992. Klient, ktorý žiadal o úver, musel preukázať plné pokrytie financovania stavby v období jej začatia.

Od roku 1993 sa poskytujú pôžičky na individuálnu výstavbu iba na komerčný úrok.

15. 10. 1992 bolo zastavené uzatváranie zmlúv na poskytovanie štátnych príspevkov na individuálnu výstavbu podľa vyhlášky č. 136/1985 Zb. a prijaté opatrenie na dofinancovanie individuálnej výstavby. V roku 1993 boli v štátnom rozpočte schválené príspevky na urýchlené dokončenie individuálnej bytovej výstavby vo výške 80 mil. Sk.

Znižovanie finančných prostriedkov zo ŠRA a v roku 1993 v podstate zastavenie financovania má negatívne dopady, ktoré pociťujú tak občania - členovia družstiev i stavebníci rodinných domov, ktorí napr. pre nedobudovanú infraštruktúru nemôžu používať dokončené byty, do ktorých investovali prostriedky, ďalej mestá ako investor KBV i ekonomika stavebných podnikov.

Slovenská koncepcia podpory bytovej výstavby je založená na štátnych peniazoch.

Ako nová forma podpory štátu sa v roku 1992 zaviedlo stavebné sporenie a to pre nadobudnutie osobného vlastníctva bytu, či domu, ale aj pre výstavbu, prestavbu, dostavbu, modernizáciu a opravy. Štát podporuje stavebné sporenie formou štátnej prémie vo výške 40% z nasporenej sumy ročne,

najviac však 6 000,-- Sk. Vytvára sa tak možnosť získať úver so zvýhodneným úrokom (max. 6%) vo výške nasporenej čiastky.

Základný princíp - nasporenie cca 50% cieľovej sumy s pomocou 40%-nej štátnej prémie a 3%-ného zúčtenia vkladov a následné čerpanie ďalších 50% cieľovej sumy formou úveru so 6%-ným úrokom.

Systém stavebného sporenia sa však ukázal ako málo účinný nástroj vo vzťahu k možnosti zakúpenia bytu. Príjmové možnosti obyvateľstva v SR a teda aj reálne čiastky sporenia sa ukázali nízke vo vzťahu k cenám bytov. K 1. máju 1996 zriadila vláda SR zákon č. 124/1996 Zb. o štátnom fonde pre rozvoj bývania. Nariadením o programoch rozvoja bývania z 11. júna 1996 upravila programy rozvoja bývania, ktorými sa určujú priority na vyčlenenie prostriedkov zo štátneho fondu rozvoja bývania, podmienky zaradenia žiadateľov do programov a podrobnosti o druhoch a výškach poskytovaných podpôr.

V roku 1996 sa na jeho fungovanie formou poskytovania "lacných" úverov po prvý raz po roku 1993 vyčlenila finančná čiastka v štátnom rozpočte. ŠFRB je obrátkový fond, ktorý by sa postupne mal odpojiť od štátneho rozpočtu a stať sa autonómnym. V 1996 roku dotovaný jednou miliardou Sk, z toho 200 miliónov Sk bolo nasmerovaných na byty vojakov. Fond posudzoval 1 705 žiadostí a poskytol úver v 711 prípadoch. Fyzické i právnické osoby vyčerpali 349,58 milióna Sk, čo reprezentuje 1 087 bytov s priemerom na jednu pôžičku 270 000,-- Sk.

Prostriedky z fondu môže žiadať každá fyzická i právnická osoba, občania SR, na určené programy rozvoja bývania. Formami podpory sú úver, nenávratná podpora a úhrada časti úrokov z úverov poskytnutých bankou. Nenávratné príspevky majú štyri druhy. Môžu sa poskytnúť fyzicky ťažko postihnutým občanom, na dodatočné zateplovanie, na odstránenie statických chýb objektov, na odpis 10% z pôžičky pri narodení dieťaťa (ak dovŕši jeden rok) podľa určených pravidiel. Prostriedky možno účelovo využiť na výstavbu, nadstavbu, dostavbu, prestavbu nebytových priestorov, výstavbu ubytovní, dodatočné zateplovanie, stavebné úpravy, nápravu statických chýb objektov a právnické osoby aj na dokončenie stavieb technickej vybavenosti atď. Prostriedky z fondu bývania boli určené na tieto programy rozvoja bývania, definované vládny nariadením:

A) Programy sociálneho bývania:

1. Program pre mladých občanov (pre fyzické i právnické osoby)
2. Program pre starších občanov (fyzické i právnické osoby)
3. Program pre ťažko telesne postihnutých občanov (fyzické i právnické osoby)
4. Program pre pestúnov a deti zverené do pestúnskej starostlivosti

B) Program dodatočného zateplenia

Pre fyzické i právnické osoby.

C) Regionálny program

Pre právnické osoby.

D) Program obnovy bytového fondu

Pre fyzické i právnické osoby.

Zákon o Štátnom fonde rozvoja bývania sa však v pôvodnom znení nedožil ani roka a už ho poslanci novelizovali. Vyplynulo to okrem iného aj z tvrdosti podmienok na poskytnutie štátnej pôžičky na výstavbu bytov, najmä pre mladé rodiny, preto poslanci Národnej rady SR 18. decembra 1996 schválili jeho novelu. Novela zákona o Štátnom fonde rozvoja bývania, ktorá nadobudla účinnosť 8. januára 1997, vyžaduje však ďalšie legislatívne opatrenia. Preto Ministerstvo výstavby a verejných prác SR pripravuje návrh novely nariadenia vlády SR (č. 181/1996 Z. z.), ktorým sa určujú priority na vyčlenenie prostriedkov zo štátneho fondu rozvoja bývania a ďalšie finančné prostriedky na podporu dokončenia 14 až 15 000 bytov v roku 1997.

Zmeny zákona prijaté s platnosťou od 8.1.1997 síce zmiernili niektoré podmienky zákona z marca 1996, ale vyvstáva pred nami otázka, či tieto opatrenia budú na oživenie bytovej výstavby dostatočné.

Výstavbu nových bytov charakterizuje nesúlad medzi sprístupnením ceny bytu, systémom platieb a možnosťami a kúpyschopnosťou občanov. Príčinou sú finančné otázky tak na strane investora, ako aj budúceho užívateľa.

Súčasná legislatíva ich rieši len na úrovni stavebného sporenia a novozriadeného Fondu na podporu rozvoja bývania. Nadalej chýba tradičný nástroj podpory výstavby nových bytov, zvyčajných v trhovej ekonomike, akým je hypotekárny úver.

I. Prehľad právnych predpisov o oblasti bývania:

Právne vzťahy spojené s uspokojovaním bytových potrieb občanov, ako aj otázky s tým súvisiace upravujú viaceré právne predpisy rôznej právnej sily. Konkrétne je to 5 zákonov, 2 vyhlášky, 3 cenové výmery a stanovy bytových družstiev. Okruh týchto právnych predpisov je možné rozdeliť do dvoch základných skupín, a to v závislosti od toho, či sa bývanie realizuje na základe nájomného alebo vlastníckeho práva.

Problematiku nájmu bytu a vzťahov s ním súvisiacich upravujú nasledovné predpisy:

Občiansky zákonník (Zákon č.509/1991 Zb., ktorým sa mení, dopĺňa a upravuje zákon č.40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov), ktorý (v časti VIII. § 685 až 716) upravuje základné otázky týkajúce sa vzniku a zániku nájomného vzťahu k bytu, vrátane bytových náhrad, ako aj obsahu tohto vzťahu, ktorý tvoria základné práva a povinnosti účastníkov nájomného vzťahu. Tento základný právny predpis však mnohé otázky sám priamo nerieši, ale ich úpravou buď poveruje osobitné právne predpisy alebo odkazuje na osobitnú právnu úpravu.

Zákon č.310/1992 o stavebnom sporení, účelom ktorého je stanovenie podmienok na zabezpečenie financovania bytových potrieb účastníkov stavebného sporenia z účelovo vytvorených finančných prostriedkov vo fonde stavebného sporenia.

Zákon č.124/1996 o Štátnom fonde rozvoja bývania, ktorého účelom je zavedenie systému štátnej podpory bývania z prostriedkov, ktoré sa budú v tomto fonde sústreďovať.

Zákon SNR č.189/1992 Zb. o úprave niektorých pomerov

súvisiacich s nájmom bytov a s bytovými náhradami, v znení Zákona č.151/1995, ktorý je vo vzťahu k Občianskemu zákonníku osobitnou právnou úpravou. Definuje pojem služobného bytu, bytu osobitného určenia a bytu v dome osobitného určenia a ustanovuje podmienky vzniku nájmu tejto kategórie bytov. Ďalej upravuje niektoré otázky súvisiace s bytovými náhradami, so zlúčením a rozdelením bytov a s dočasným použitím bytov na iné účely ako na bývanie.

Súčasná právna úprava nerieši zánik členstva v bytovom družstve v dôsledku prevodu bytu do vlastníctva, napriek tomu, že prevodom družstevného bytu do vlastníctva zaniká členovi akákoľvek majetková účasť v družstve. V nadväznosti na základné atribúty členstva v družstve podľa Obchodného zákonníka (majetková zložka členského vzťahu) pokračovanie členského vzťahu si vyžaduje opätovné zloženie členských vkladov. Táto okolnosť je tiež predmetom napätia medzi bytovými družstvami a členskou základňou. Otázkou zániku členstva v bytovom družstve v dôsledku prevodu družstevného bytu do vlastníctva je preto potrebné riešiť zákonom. Zároveň je potrebné priznať členovi, ktorého členstvo v bytovom družstve zanikne týmto spôsobom, v rámci vyrovnávacieho podielu aj podiel na čistom obchodnom imaní družstva.

Otázky ďalšej transformácie majetkových a vlastníckych vzťahov v bytových družstvách by sa mali riešiť v novele Obchodného zákonníka alebo v zákone o bývaní.

Zoznam literatúry:

1. Antalová M.: Identifikácia vybraných pojmov pre noetické východisko problémov bývania a bytovej politiky, VÚPSVR Bratislava, 1992.
2. Antalová M.: Vybrané sociálno-politické aspekty bývania, štátnej a neštátnej bytovej politiky, VÚPSV Bratislava, 1991.
3. Byty a bývanie očami občanov Slovenska, Štatistický úrad SR, Bratislava, 1995.
4. Daneková Z. - Riháková M.: Sociálna politika v bývaní (problémy, ich riešenie, východiská), VÚPSVR Bratislava, 1995.
5. Daneková Z.: Príspevok na bývanie ako súčasť systému štátnej sociálnej podpory, VÚPSVR Bratislava, 1994.
6. Daneková Z. - Riháková M.: Úlohy verejného a súkromného sektora v oblasti bývania najmä zo sociálneho aspektu, VÚPSVR Bratislava, 1994.
7. Douglas, M.,J.: A Change of System: Housing System Transformation and Neighbourhood Change in Budapest. Urban Research Centre, Utrecht, 1997.
8. Douša, J., Ryšavý, Z. a kol.: Vplyv súčasných celospoločenských premien na vývoj osídlenia. Praha, VÚVA 1990. Výskumná správa.
9. Havelková, E.: Vývoj bytovej politiky v SR v období 1990 - 1996. Bratislava, 1997, nepublikované.
10. Hegedus, J., Tosics, J.: Conclusions. Past tendencies and recent problems of the east European Housing Model. In: Turner, B., Hegedus, J., Tosics, I.: The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union. Routledge, London and New York, 1992.
11. Heidenheimer, A.J., Hecl, H., Teich, A.C.: Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan. New York, St. Martin's press, 1990.
12. Housing in the Context of Socioeconomic Transition. Review of previous workshops. prep. E. Kozłowski. UN/ECE, Committee on Human Settlement, Working Party on Housing, 1993.
13. Housing in the Czech Republic - National Report for the UN Conference on Human Settlements - Habitat II. Praha, MH ČR, 1996.
14. Housing Policy Reforms in Eastern and Central Europe. Proceedings of the seminar held in Prague, May 1990. World bank, 1990.
15. Hronský I. - Zborník prednášok zo seminára "Bytová politika", Bratislava, 1972
16. Interné materiály Ministerstva práce, soc. vecí a rodiny SR.
17. Klaus, V.: Dopočítavanie do jednej. Praha, Magnetpress, 1995.

18. Konceptia štátnej bytovej politiky po roku 1990. Štátna komisia pre vedeckotechnický a investičný rozvoj ČSFR, Praha, 6/1990, (podklad pre jednanie vlády - interný materiál).
19. Konceptia štátnej bytovej politiky. Štátna komisia pre vedeckotechnický a investičný rozvoj ČSFR, Praha, 3/1990, (podklad pre jednanie vlády - interný materiál)- Konceptia štátnej bytovej politiky. Ministerstvo dopravy, spojov a verejných prác SR, Bratislava, 1995.
20. Koudelka, F.: K niektorým problémom bývania mladých ľudí, Univerzita Palackého, Olomouc, 1992.
21. Kříž S.: Ako vyriešime bytový problém do roku 1970, Praha 1970.
22. Kuhn I.: Stretnutie s architektúrou, Bratislava 1962.
23. Lérová, I.: Úloha bývania v sociálno-ekonomickom rozvoji. Praha, SNTL, 1983.
24. Matyáš a kol. : Prieskum trhu bytov. Praha, Terplan, 1992, 1993.
25. Michalovič P.: Sociálne súvislosti pri prechode na uplatňovanie bytového trhu v SR, ÚEOS, Bratislava, 1991.
26. Mikelsons M.: Housing Allowances and Slovakia's social safety net, The Urban Institute, Washington, D.C., 1993.
27. Musil, J.: Czech Housing System in the Middle of Transition (summary of the main problems). Praha, CEU, 1997.
28. Musil, J.: Česká a slovenská spoločnosť. Skica porovnávej štúdie. In: Sociologický časopis, XXIX, 1/1993.
29. Musil, J.: Recent Changes in the Housing System and Policy in Czechoslovakia; An Institutional Approach. In.: Turner, B., Hegedus, J., Tosics, I.: The Reform of Housing in Eastern Europe and the Soviet Union. Routledge, London and New York, 1992.
30. Musil, J.: Sociológia bývania. Praha, Svoboda 1971.
31. Návrh koncepčných záměrov bytovej politiky ČR. Ministerstvo pre miestny rozvoj ČR, Praha, 1996 (interný materiál).
32. Návrh politiky bývania, vrátane postupného, nie však pomalého prechodu k trhu s bytmi. Občianske združenie majiteľov domov, Praha, 1995.
33. O pozemkovej, stavebnej a bytovej politike v Československej republike. Publikácia sociálneho ústavu č. 36. Praha, Ľudová tlačiareň A. Němec a spol. 1928.
34. O výsledkoch zákonov o stavebnom ruchu v rokoch 1919 - 1921. Publikácia sociálneho ústavu č. 6. Praha, Ľudová tlačiareň A. Němec a spol., 1923.
35. Opatrenia pre rozvoj bývania -materiál s návrhom na ďalší rozvoj bývania v ČR. Asociácia pre bývanie v ČR, 6-9/1993.
36. Perspektívy bytovej politiky v Českej republike. Zborník referátov z konferencie poiadanej Nadáciou Friedricha Eberta v júni 1996, ed. J. Příkryl, Praha, august 1996.
37. Potůček M.: Sociálna politika, Slon, Praha, 1995.
38. Problematika bývania - návrhy, doporučení a námety k důležitým problémům bytovej politiky. Českomoravská komora odborových svazov, 2/1996, (interný materiál pre jednanie 5. výkonnej komise Rady hospodárskej a sociálnej dohody ČR).

39. Programové prehlásenie českej vlády. Ludové noviny, 20/7 1996.
40. Programové prehlásenie vlády ČR 1992.
41. Reforma bývania. Podklady pre ďalší postup pri prechode stávajúceho hospodárenia s bytmi na systém trhového hospodárenia. Asociácia pre bývanie v ČR, 10/1992.
42. Štátna bytová politika Českej republiky. Ministerstvo pre hospodársku politiku a rozvoj ČR, Praha, 1991.
43. Stručné informácie z výskumov verejnej mienky. IVVM, Factum, STEM, obdobie 1993 - 1996.
44. Strecha nad hlavou. Anketa politických strán, Listy XXV, 7/1995.
45. Sýkora, L.: Housing Policy in the Czech Republic. In: Balchin, P., eds.: Housing Policy in Europe. London, Routledge, 1996.
46. Šmídová O.: Byty za (post)totality, In: Sociológia 2/1996.
47. Urban, J. a kol. Hospodárska politika. Praha, Victoria Publishing, 1994.
48. Valentová, B.: Bytová politika ČR v období 1990 - 1995. In: Analýza udalostí verejnej politiky v Českej republike II, rada Verejná a sociálna politika 2/1996, FSV UK, Vesmír, Praha, 1996.
49. Valentová, B.: Finančná dostupnosť vlastníckeho bývania. Praha, ÚÚR, 1994, interný materiál.
50. Valentová, B.: Vývoj bytovej politiky v ČR v období 1990 - 1996. Praha, 1997, nepublikované.
51. Večerník, J., Dlouhý, J., Kudrnatsch, M., Kalmus, J.: Výdaje na bývanie podľa typov domácností v rôznych formách bývania. Sociologický ústav AV ČR, 1994.
52. Vybrané údaje o bývaní. MH ČR, neskôr MMR ČR, 1995 až 1997, (interný materiál).
53. Východiská a zásady štátnej politiky bývania v ČR. Ministerstvo hospodárstva ČR, Praha, 1993 (interný materiál).
54. Zásady zákona o štátnom fonde rozvoja bývania a o podpore rozvoja bývania (Zákon o rozvoji bývania). Ministerstvo výstavby a verejných prác SR, Bratislava, 1996.
55. *Okrem uvedeného článku z tlače z obdobia 1990 - 1996.*

Zhrnutie: zisky a straty sociálnej politiky na Slovensku

I. Radičová

1. Aký typ sociálnej spravodlivosti a sociálnej politiky sa nám skutočne ponúka?

Päť rokov po rozdelení spoločného Československého štátu je možné identifikovať základ nových smerov, spoločné znaky a tiež aj odlišnosti tvorby sociálnej politiky a koncepcie sociálnej spravodlivosti v Českej republike a Slovenskej republike. Zistenia, ktoré som zahrnula do tohto príspevku sú výsledkom dvojročnej práce výskumných tímov, ktoré v ČR koordinoval Martin Potuček a v SR autorka.

Všetky analyzované sociálne politiky začínajú charakterizovaním pôvodného konceptu konkrétnej reformy, spoločného pre oba štáty. Potom konfrontujem tento koncept s vývojom reálnej politiky v oboch krajinách po rozdelení Československa, pričom venujem pozornosť hlavným spoločným znakom a/alebo odlišnostiam.

Deklarovaným cieľom štátnej politiky zamestnanosti bolo zachovať úplnú a efektívnu zamestnanosť - a poskytovať služby, ktoré umožnia naplniť ciele zapojením siete regionálnych úradov práce v podobe aktívnej a pasívnej politiky zamestnanosti. Zvlášť na Slovensku sa tento cieľ nedosiahol - na rozdiel od Českej republiky je Slovensko krajina s chronicky vysokou mierou nezamestnanosti. Tento stav upozorňuje na dôležitosť úloh zameraných na prevenciu nezamestnanosti a zvýšenie flexibility na trhu práce. Keďže v Českej republike sa na inštitúcie politiky trhu práce vyvíjal oveľa menší tlak než na Slovensku, inštitucionálny systém vedený štátom, vytvorený už v roku 1990, zostal nezmenený. Na Slovensku bol zriadený špeciálny Fond zamestnanosti a väčšia pozornosť bola venovaná opatreniam aktívnej politiky zamestnanosti, inštitucionálnej pluralizácii politiky zamestnanosti na základe korporativistických opatrení. Výsledkom tohto procesu bolo v roku 1996 založenie verejného samosprávneho orgánu Národného úradu práce.

Cieľom reformy sociálneho poistenia bolo vytvoriť nezávislú verejnú inštitúciu založenú na princípe povinného zdravotného a sociálneho poistenia, ktoré by spravovalo nemocenské a dôchodkové dávky a dávky v nezamestnanosti. V Českej republike bol tento koncept realizovaný formálne: bolo založené povinné nemocenské a sociálne poistenie, ale spravovanie týchto dávok zostalo v úlohe štátu a bolo financované cez štátny rozpočet. Bolo rozhodnuté zvýšenie dôchodkového veku postupne do roku 2007. Na Slovensku vznikla Všeobecná zdravotná poisťovňa a Sociálna poisťovňa ako verejno-právne inštitúcie zodpovedné za spravovanie

a financovanie starobného dôchodku a nemocenských dávok. Dôchodkový vek sa nezmenil. V oboch krajinách boli založené aj poisťovne poskytujúce doplnkové dôchodkové poistenie: rozdiel spočíva v tom, že v Českej republike toto poistenie funguje exkluzívne ako zmluva medzi jednotlivcom a poisťovňou, kým na Slovensku sa uprednostnil korporativistický princíp predpokladajúci účasť zamestnávateľa.

V rámci systému štátnej sociálnej podpory zostal štát exkluzívnym vykonávateľom tejto politiky. Koncept reformy obsahoval presun z univerzálneho poskytovania väčšiny dávok na adresné. V Českej republike bol korešpondujúci zákon prijatý v roku 1995. Najdôležitejší druh dávok, t. j. rodinné prídavky, v ňom boli definované ako adresné dávky. Znamená to vlastne prechod od formálneho systému podpory rodiny k novému systému štátnej sociálnej podpory, keď veľa ľudí stojí pred zložitou a nepredvídateľnou životnou situáciou. Naopak na Slovensku duálne ustanovenie politiky štátnej sociálnej podpory existujúce od roku 1990 až po súčasnosť znamená zachovanie aj systému rodinnej politiky, aj systému sociálnej starostlivosti. Primeraná legislatíva ešte stále chýba.

Koncept sociálnej pomoci obsahoval cieľ pluralizovať financovanie a tiež aj poskytovanie zmienovaných služieb, s dôrazom kladeným na obce. V skutočnosti nedošlo k podstatnej zmene, ktorá by znamenala rozlúčenie sa s minulým, štátom riadeným, neúčinným a byrokratickým systémom inštitucionálne poskytovaných služieb v ktorejkoľvek z oboch krajín.

Jedinou oblasťou, v ktorej obe vlády realizovali väčšiu časť svojho pôvodného zámeru odsunúť (alebo prinajmenej podstatne zmenšiť) svoju zodpovednosť za sociálne otázky je bytová politika. Do konceptu bytovej politiky bola skutočne zahrnutá minimalizácia úlohy štátu, presun kompetencie z centrálnej na miestnu úroveň, presun zodpovednosti za bytovú situáciu na občanov a maximálne využitie súkromného sektoru na úkor verejného sektoru. Novozavedené nástroje ako dlhodobé úvery, programy stavebného sporenia boli vytvorené na stimuláciu individuálnej snahy občana v jeho snahe zaobstarať si primerané bývanie. Výsledkom bolo, že sa priepasť medzi dopytom a ponukou na trhu s bytmi zväčšila a všeobecná schopnosť zabezpečiť si bývanie sa zmenšila.

Koncept reformy zdravotnej starostlivosti vychádzal z princípu povinného zdravotného poistenia, pluralitného poskytovania a financovania zdravotnej starostlivosti (hlavne prostredníctvom privatizácie), čo predstavovalo zrušenie predchádzajúceho vysoko centralizovaného systému zdravotnej starostlivosti riadenej štátom. Zrod nového systému bol plný komplikácií: hlavne bol postavený pred rastúce finančné napätie a nespokojnosť odborníkov v zdravotníctve so svojim postavením a mzdou. Česká republika bola naklonená trhovo-konformnému prístupu, hlavne privatizácii. Privatizácia na Slovensku prebiehala pomalšie. Na rozdiel od Slovenska, lekári v Čechách boli schopní využiť novozaložené korporativistické inštitúcie (napr. Komoru lekárov, zubárov a farmaceutov) k "zmocneniu sa" vládnej politiky a k realizácii svojich záujmov predovšetkým v ekonomickej oblasti. Slovenský prístup sa viac spoliehal na regulatívne funkcie štátu, napríklad čo sa týka miestne a regionálne špecifických pomenovaní základných nevyhnutných zdravotníckych služieb, medziodvetvových programov, regulácie trhu s liečivami a reformy verejného zdravotníctva.

2. Aké sú teda hlavné faktory, podmieňujúce určitý typ sociálnej politiky?

Ekonomické prostredie je jeden z dôležitých determinantov sociálnej politiky. Obe krajiny sa usilovne snažili realizovať súčasne svoju ekonomickú aj sociálnu politiku. Výsledkom bolo, že sa ocitli v situácii, pre ktorú bola charakteristická potreba pristúpiť k riešeniu rozsiahlych starších, a tiež aj novších sociálnych problémov vyvolaných ekonomickou reformou a nedostatkom finančných zdrojov. Znamená to obmedzenie priestoru a disponibility finančných zdrojov pre preventívne aspekty tvorby sociálnej politiky. V skutočnosti práve preto sociálna politika veľakrát pripomína kus po kúsku pozliepané činnosti.

Domnievam sa, že aspoň v prípade našich dvoch krajín patrí politické prostredie ku kritickým faktorom stvárajúcich sociálnu politiku. Mal by sa zdôrazniť rozdiel medzi politickou a ideologickou rétorikou a reálnou sociálnou politikou. Pôvodný federálny *Scenár sociálnej reformy* bol pod vplyvom sociálno-demokratických a sociálno-liberálnych ideológií.

Česká vláda so svojim neoliberálnym a konzervatívnym určením stála pred problémom, ako nájsť cestu von z tejto pasce. Riešením sa stalo naplnenie inštitucionálnych políc vytvorených v období spoločného štátu odlišným obsahom. Výsledkom bolo, že mnoho inštitúcií sociálnej politiky je teoreticky pluralistických a korporativistických, ale štát si prakticky mnohé zo svojich bývalých právomocí ponechal (jedinou výnimkou je reforma systému českej zdravotnej starostlivosti). V niekoľkých prípadoch boli zavedené ciele, adresné poistné dávky. Česká vláda opomenula koncepčnú prácu a praktickú orientáciu smerom k dlhodobým cieľom, hlavne prevenciu. Slovenská vláda, ktorej ideológia bola zmesou socialistického (populistického) a sociálno-trhového zamerania, realizovala transformáciu existujúceho štátom riadeného systému sociálneho zabezpečenia na verejno právny pluralistický, korporatívny systém sociálneho zabezpečenia. Avšak: Po prvé, tento proces nebol lineárny, čoho dôvodom bola politická nestabilita. Po druhé, politická nestabilita vznikla z existujúcich ekonomických a sociálnych problémov a neštandardnej politickej scény. Po tretie, dôsledkom boli len polovičaté riešenia, časté zmeny konceptov a legislatívy, a dôraz kladený na ad hoc riešenia namiesto prevencie. Paradoxne, pôvodné jednoduché odmietnutie federálneho konceptu sociálnej reformy skomplikovalo následnosť inštitucionálnych zmien v oblasti sociálnej politiky a prispelo k rozšíreniu sociálnych problémov, čo napokon prinútilo slovenskú vládu si to uvedomiť a pôvodný koncept realizovať.

Slovenská vláda bola viac pripravená odovzdať niektoré zodpovednosti verejným samosprávam a miestnym vládnym orgánom, aby presunula svoju zodpovednosť za riešenie naliehavých sociálnych problémov (hlavne v oblasti politiky zamestnanosti, sociálneho poistenia). Česká vláda si ponechala väčšinu svojej zodpovednosti v týchto sektoroch, pretože umožnila štátu prerozdelať prostriedky vybrané na iné účely.

Dejiny sú pravdepodobne dôležitejšie, než si to mnoho ľudí dokáže v súčasnosti uvedomiť. Implicitne alebo explicitne vždy porovnávame našu priamu alebo nepriamu skúsenosť so súčasnou situáciou. Medzivojnové obdobie je pre väčšinu Slovákov symbolom výrazných sociálnych rozdielov a takých fenoménov ako

nezamestnanosť, chudoba a diskriminácia. Povojnové obdobie sa porovnáva s týmto obdobím a spája sa s riešením predvojnových životných problémov. Toto zjednodušenie do istej miery vysvetľuje, prečo u Slovákov prevláda nostalgia za bývalým komunistickým režimom, ktorá sa prejavuje v nespokojnosti so zmenami v súčasnom systéme. Pre väčšinu Čechov medzivojnové obdobie znamená obdobie národnej liberalizácie, politickej slobody a relatívne bohatej ekonomiky. Komunistická éra bola podľa nich obdobím zhoršenia mnohých dôležitých životných podmienok, hodnôt a spoločenského života. V tomto zreteli tzv. socio-kultúrna definícia súčasnej situácie predstavuje hlavnú výzvu pre Čechov a hlavnú bariéru pre Slovákov pri realizácii a prijímaní nového modelu sociálnej politiky, ktorý je založený na korporatívnom chápaní sociálnej spravodlivosti.

3. Aké sú problémy sociálnej politiky v SR?

I. Riziká rozpočtovej politiky

V rámci hospodárskej reformy prebiehajúca transformácia finančnej obsluhy reálnej ekonomiky dospela do zlomovej etapy vývoja. Buď bude pokračovať také znižovanie podielu štátu na financovaní reálnych ekonomických procesov, ktoré zvýši výkonnosť ekonomiky a zachová stabilitu makroekonomického prostredia, alebo financovanie vývoja ekonomiky cez štátny rozpočet bude možné iba za cenu destabilizácie a zvýšenia inflácie. Je to dané na jednej strane tým, že dosiahnutý transformačný rast nepriniesol ešte také zvýšenie výkonnosti dôchodkotvorných procesov, ktoré by mohlo prispieť k výraznejšiemu zlepšeniu v príjmovej časti štátneho rozpočtu. Na druhej strane zasa podpora pokračovania započatého hospodárskeho rastu v podmienkach sociálne vysilenej ekonomiky a splácania narastajúceho dlhu kladie zvýšené nároky na výdavkovú časť štátneho rozpočtu. (Slovensko sa v priebehu roka 1996 pravdepodobne dostane do štádia, keď takmer 50% z celkových príjmov štátneho rozpočtu budú zabezpečovať nepriame dane. Je to daňová štruktúra príznačná pre rozvojové krajiny.)

Celkove je možné konštatovať, že dôchodkotvorná výkonnosť ekonomiky nie je dostatočná na to, aby umožňovala uspokojiť existujúce nároky spoločnosti. Z aspektu príjmov sa do kvalitatívne novej polohy dostávajú príjmy z privatizácie a z výnosov súvisiacich s majetkovou účasťou štátu. Nezanedbateľnú úlohu v tejto oblasti môže mať i zvyšovanie legalizácie skrytej ekonomiky, výkon ktorej sa na rok 1995 dá odhadnúť sumou 80 miliard Sk. Všetky tieto skutočnosti vytvárajú tlak na štátny rozpočet, ktorý sa musí navyše vyrovnávať so zotrvačnosťou v oblasti výdavkov a snahou znižovať daňové zaťaženie ekonomiky.

Deficitnosť štátneho rozpočtu sa tak postupne stáva chronickým neduhom ekonomiky Slovenska.

II. Riziká v oblasti politiky zamestnanosti

V uplynulom období mala politika zamestnanosti v rámci hospodárskej politiky vlády skôr defenzívny a doplnkový charakter. Cieľom politiky zamestnanosti bolo tlmenie inflačných a recesných dôsledkov transformačného šoku na trhu práce, a to hlavne poskytovaním rekvalifikačných, sprostredkovateľských služieb, poskytovaním príspevkov v nezamestnanosti, ale aj realizáciou programov politiky trhu práce, zameraných na aktívnu podporu tvorby pracovných miest. Rozpad organizovaného trhu bývalých krajín RVHP, pokles dopytu po zbrojnej produkcii a rozpad ČSFR prehĺbili recesiou ekonomiky, vyvolali akceleráciu nezamestnanosti v SR, zmenili charakter nezamestnanosti v SR a prehĺbili rozdiely na regionálnych trhoch práce. K zásadnej aktualizácii politiky zamestnanosti, reagujúcej na takto zmenené podmienky, však nedošlo.

Politika zamestnanosti a politika trhu práce

Problémom je, že v súčasnej terminológii v SR sa nerozlišujú, prípadne zamieňajú pojmy politika zamestnanosti (employment policy) a politika trhu práce (labor market policy). Rozlišovanie týchto dvoch termínov by umožňovalo ovplyvňovať situáciu na trhu práce v dvoch rovinách:

- politikou zamestnanosti cez sústavu makroekonomických politík, ktoré predstavuje menová, fiskálna, mzdová politika a iné politiky (napr. priemyselná, technologická, regionálna a pod.), teda politiky ovplyvňujúce dopyt po práci, ako aj legislatívne úpravy ovplyvňujúce rozsah a štruktúru ponuky práce.
- politikou trhu práce prostredníctvom sprostredkovania práce, poradenstva, rekvalifikácie, programov na podporu tvorby nových pracovných miest, organizovania verejnoprospešných prác a pod.

Pravdou je, že v súčasnej legislatívnej praxi sa tieto pojmy neinterpretujú správne. V konkrétnej podobe sa táto skutočnosť odzrkadľuje v tom, že politika trhu práce (aktivity

úradov práce) sa nezriedka považuje za hlavnú možnosť riešenia ne/zamestnanosti z úrovne vládnej politiky. Skutočný efekt potom často býva opačný, znižuje sa účinnosť nástrojov politiky trhu práce - plýtvajú sa finančné prostriedky a perspektívne pracovné miesta sa nevytvárajú.

Netransparentnosť, duplicita v právomociach, respektíve absencia delegovania niektorých kompetencií sa premieta do inštitucionalizácie trhu práce. Existuje celý rad duplicit a prelínajúcich sa zodpovedností pri vymedzení pôsobnosti MPSVaR SR a Správy služieb zamestnanosti na jednej strane a Fondu zamestnanosti na strane druhej (napr. v oblasti budovania informačného systému). Z inštitucionálneho hľadiska je najväčším paradoxom existencia troch druhov typov organizácií pôsobiacich na poli trhu práce. Ústredný orgán štátnej správy, rozpočtová organizácia a územné orgány práce a verejnoprávna inštitúcia. Tento heterogénny triangel spôsobuje prelínanie riadenia a prelínanie delegovania právomocí. (Rozporné prelínanie sa odzrkadľuje v delegovaní právomocí na správne výbory, pritom okresné úrady práce si môžu zriaďovať poradné komisie obdobného charakteru. Riaditeľ okresného úradu práce sa dostáva do polohy, že je zodpovedný za regionálnu politiku trhu práce, ale vo finančných rozhodovaniach je kompetencia na správnom výbore, ktorý svojim zložením nie je vždy schopný vysoko odborne a fundovane posúdiť potreby regionálneho rozvoja.)

Problémové sociálne skupiny trhu práce

Najproblémovjšie sociálne skupiny sú občania so zmenenou pracovnou schopnosťou, absolventi škôl a rómovia.

Podiel občanov so zmenenou pracovnou schopnosťou na nezamestnanosti neustále rastie(v decembri 1994 bol ich podiel na celkovom počte nezamestnaných 6,2%). Hlavná príčina je v absolútnom nedostatku voľných pracovných miest pre zdravotne postihnutých občanov.

Vo vekovej štruktúre nezamestnaných sa udržiava stále vysoký podiel mladých ľudí, keď asi jedna tretina počtu nezamestnaných je vo vekovej kategórii do 25 rokov, pričom ich miera nezamestnanosti presahuje 23%.(podiel na celkovom počte nezamestnaných 14,5%) Značné rozdiely možno sledovať u nezamestnaných absolventov podľa dosiahnutého stupňa vzdelania. Najväčšie šance zamestnať sa majú absolventi vysokých škôl, ktorých podiel na

počet evidovaných nezamestnaných absolventov sa pohybuje od 3 - 8%. Najmenej šanci zamestnať sa po ukončení školy je u absolventov učňovských škôl bez maturity (40 - 48% z nezamestnaných absolventov). Po nich nasledujú absolventi stredných odborných škôl (16 - 20% z nezamestnaných absolventov). Hoci mladiství po ukončení základnej školy tvoria priemerne ročne 10 - 16% -ný podiel, sú veľmi problémovou skupinou, vzhľadom na ich nezaujímavosť a väčšinou ani nemajú predpoklady na bežnú prípravu na povolanie. Významným problémom je dĺžka trvania nezamestnanosti, keď 32,9% je nezamestnaných dlhšie ako rok. Z celkového počtu evidovaných uchádzačov z radov absolventov škôl poberá hmotné zabezpečenie 34%, najviac poberateľov je u absolventov učňovských škôl, najmenej u vysokoškolsky vzdelaných.

Problémom dlhodobej nezamestnanosti je postihnutá osobitne rómska mládež, kde asi 60% nezamestnaných tejto vekovej skupiny (14 - 24 roční) hľadá zamestnanie až jeden rok a zvyšná časť dlhšie ako rok (podiel rómov na celkovom počte nezamestnaných je cca 13%).

Riziká v oblasti ekonomickej aktivity, zamestnanosti a nezamestnanosti

Demografický vývoj je dlhodobo predeterminovaný . Vývoj ponuky práce nie je v podmienkach Slovenska doposiaľ významne závislý od mzdového vývoja a je determinovaný predovšetkým demografickými faktormi. Na Slovensku sa v krátkom čase dostaneme do obdobia, keď nastane obrat vo vývoji populácie a keď sa už tridsať rokov trvávajúci zatiaľ mierny trend starnutia obyvateľstva výraznejšie zrýchli. Následkom tohto vývoja po prvý raz v histórii nastane na Slovensku úbytok obyvateľstva prirodzenou zmenou. Starnutie populácie sa prejaví výrazným zvýšením podielu obyvateľstva v poproduktívnom veku a výrazným znížením podielu obyvateľstva v predproduktívnom veku. Potenciálne riziko v oblasti formovania ponuky práce spočíva v možnosti rozširovania čierneho trhu práce.

Nezanedbateľný vplyv na tento vývoj môže mať aj vysoké finančné zaťaženie hospodárskych subjektov znásobené od 1. januára 1995 odštartovanými zmenami v poisťovnom systéme a poplatkoch do Fondu zamestnanosti. Formovanie dopytu po práci je závislé od hospodárskej dynamiky, vývoja produktivity práce a od mzdového vývoja. Vďaka nenátlakovému správaniu sa pracovníkov a odborov, ktorí pripustili pokles reálnych miezd pod úroveň dynamiky hrubého domáceho produktu, mohol pokles reálnych miezd substituovať určitú

časť nezamestnanosti. Existuje však riziko neudržateľnosti sociálneho konsensu v súvislosti s vývojom miezd. Pokračovanie v doterajšej mzdovej politike by malo byť kompenzované rýchlym pokračovaním systémovej transformácie a konzistentnou hospodárskou politikou vytvárajúcou predpoklady na rast konkurencieschopnosti ekonomiky. Philipsova krivka v SR má opačný priebeh ako v normálne fungujúcej trhovej ekonomike. Znamená to, že od rastu inflácie nie je možné automaticky očakávať pokles nezamestnanosti. Riešenie nezamestnanosti presahuje rámec opatrení a programov, ktoré môžu byť realizované len v rámci trhu práce a cez politiku trhu práce. Zásadné riešenie sa prenáša do oblasti kľúčových makroekonomických politík vedúcich k obnoveniu rastovej dynamiky a k investovaniu, k reštrukturalizácii ekonomiky, do oblasti regionálnej politiky a priemyselnej politiky. Jedno z kľúčových miest v hospodárskej politike by mala zohrať podpora štrukturálnych zmien v priemysle a stavebnej výrobe, teda program verejných investícií spojených s programom verejných prác.

Vývoj v jednotlivých okresoch a regiónoch SR je silne polarizovaný. Najviac sú postihnuté okresy, kde je veľmi nízka socio-ekonomická úroveň, ktorá sa kumuluje v zlej odvetvovej štruktúre ekonomiky v kombinácii s veľkosťou podnikov a problémovými skupinami obyvateľstva. Takýmito okresmi sú okresy Rimavská Sobota, Rožňava, Trebišov, Svidník, Spišská Nová Ves, kde miera nezamestnanosti prekračuje 21%.

III. Riziká systému sociálneho zabezpečenia a sociálnej starostlivosti

Rizikové faktory sociálneho zabezpečenia

Problémy sa odvíjajú predovšetkým zo vzťahu verejnoprávnych inštitúcií (fondu zamestnanosti, sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní) a štátneho rozpočtu. V roku 1996 sa vláda rozhodla presunúť časť svojich úloh a tým odbremeniť štátny rozpočet na fondy. Približne 2,6 mld. SK ušetrila tým, že si štát výrazne znížil svoje platby do poisťovne ako aj tým, že v zákone o štátnom rozpočte parlament na návrh vlády preniesol celú zodpovednosť za valorizáciu dôchodkov na poisťovňu. Z Fondu zamestnanosti sa vláda rozhodla vyčleniť 1,5 mld. SK na podporu bývania, poľnohospodárstva a vedy a techniky v roku 1996 . 4 mld. SK vyťaží z rozpočtu Všeobecnej zdravotnej poisťovne vďaka nižším platbám štátu. Celkove najmenej 7,5 mld. SK chce vláda získať do štátneho rozpočtu odčerpaním prostriedkov z

fondov. Zásahy do rozpočtov fondov sú vážnym signálom ohrozenia ich nezávislosti a samosprávnosti.

Vážnym problémom a demotivačným faktorom je rozdiel medzi sociálnymi dávkami nezamestnaných a najnižšími zárobkami za pracovnú činnosť. Valorizácia životného minima spôsobila, že životné minimum bolo v roku 1995 po prvýkrát od svojho zavedenia v roku 1991 vyššie ako minimálna mzda. Namiesto žiadúceho zvyšovania rozdielov medzi sociálnymi príjmami a pracovnými príjmami sa uskutočnil pravý opak. (V roku 1996 sa zvýšila minimálna mzda na 2 700 SK). Životné minimum, prídavky na deti a dôchodky sa pod tlakom odborov zvyšovali od 1. júla 1995. Dôchodky boli v priemere zvýšené o 8,2%. Valorizácia životného minima sa dotkla len cca 50 000 dôchodcov, ktorí boli poberateľmi dôchodku na úrovni životného minima. Výsledky jednorazového štatistického zisťovania príjemcov prídavkov na deti ukázali, že len 22,6% detí, t.j. 158 814 rodín spomedzi príjemcov prídavkov na deti sa nachádzalo vo vyššom príjmovom pásme od 1,5 do 2-násobku životného minima. Po 1. júli pravdepodobne niektoré z týchto rodín stratili nárok na prídavky na deti, pretože ich príjmy v roku 1994 (ktorých výška je rozhodujúca pre vznik nároku) rástli rýchlejšie ako sumy životného minima. Príjmy domácností v SR sa zvýšili v priemere o 18,8%, zatiaľ čo životné minimum len o 10%.

Rizikové faktory sociálnej starostlivosti

Koncom roka 1995 bolo evidovaných celkom 274 932 poberateľov dávok sociálnej starostlivosti. Podiel počtu poberateľov dávok sociálnej starostlivosti na celkovom počte obyvateľov bol v roku 1995 5,1%. Po zohľadnení celkového počtu vyživovaných osôb poberateľmi, ktorí poberali dávky sociálnej starostlivosti na základe sociálnej odkázanosti, bol počet sociálne odkázaných 408 507 občanov, čo je 8% z celkového počtu obyvateľov. Napriek celkovému poklesu sociálne odkázaných poberateľov sociálnej starostlivosti v roku 1995, zvýšila sa frekvencia stavu občanov okolo hranice sociálnej odkázanosti najmä z dôvodu legislatívnej úpravy súm životného minima, ktorá posunula hranicu sociálnej odkázanosti smerom k vyššiemu príjmovému pásnu a umožnila uplatniť nárok na dávku sociálnej starostlivosti väčšiemu počtu nízkopríjmových obyvateľov.

Dávky sociálnej starostlivosti pre rodiny s nezaopatrenými deťmi sa priemerne mesačne poskytovali cca 84 tisíc rodín s nezaopatrenými deťmi, čo tvorí 21% rodín s nezaopatrenými deťmi. Táto skutočnosť dokumentuje dlhodobu nepriaznivú sociálnu situáciu rodín s nezaopatrenými deťmi, ktorá je v prevažnej miere riešená opakovanými peňažnými dávkami sociálnej starostlivosti. Príčiny zvýšenia počtu rodín poberajúcich dávky sociálnej starostlivosti sú v nepriaznivej ekonomickej situácii najmä v dôsledku pretrvávajúcej vysokej nezamestnanosti jedného, príp. aj oboch rodičov, nízkych príjmov hlavne mladých rodín. Táto nepriaznivá situácia je dôsledkom dlhodobého nepriaznivého vývoja v hospodárskej sfére a situácie na trhu práce.

Príspevok na výživu poskytovaný nezaopatreným deťom v prípadoch, kedy sociálne odkázanému dieťaťu osoba povinná výživou neplatí výživné určené rozhodnutím súdu, vzrástol oproti roku 1989 o 580%. V roku 1995 poberalo tento príspevok 130 205 poberateľov.

Problémom je disproporcia medzi počtom umiestnených a počtom žiadateľov o umiestnenie do ústavov sociálnej starostlivosti. Počet žiadateľov celkove za posledných šesť rokov vzrástol z 3 456 osôb na 6129 osôb (rok 1989 a 1995). Pritom však, počet žiadateľov z radov mládeže klesá, v roku 1989 ich bolo 429 a v roku 1995 342. Celkový nárast počtu žiadateľov je v radoch dospelých občanov, predovšetkým o umiestnenie v domovoch dôchodcov a penziónoch pre dôchodcov.(v roku 1989 2550 žiadostí dôchodcov, v roku 1995 4 806 žiadostí dôchodcov).

Kapacita ústavov sociálnej starostlivosti vo všeobecnosti, osobitne však v domovoch dôchodcov a penziónoch pre dôchodcov nezodpovedá skutočnej potrebe. Vytvára sa tak tlak na rodinné siete, ale aj na pracovníkov opatrovateľskej služby, či už profesionálnych alebo dobrovoľných.

Ďalším problémom je investičné zabezpečenie sociálnej starostlivosti. Z celkového počtu 86 rozostavaných stavieb bolo v roku 1995 dokončených 28 stavieb. Investične sa predovšetkým riešili havarijné stavy a ekologické stavby v ústavoch sociálnej starostlivosti. Objem

investičných prostriedkov (214 mil. SK v roku 1995) iba v minimálnej miere postačoval na obnovu technického vybavenia zariadení sociálnej starostlivosti.

Sociálna situácia občanov, ktorí vyžadujú osobitnú starostlivosť je výrazne riziková. Vo väčšine prípadov totiž ich jediným príjmom je dávka sociálnej starostlivosti (u ostatných skupín občanov sa dávkou spravidla ich príjem len doplní do hraníc sociálnej odkázanosti). Ide predovšetkým o nezamestnaných občanov vedených v evidencii uchádzačov o zamestnanie, ktorí sú osamelí, ďalej rodiny bez nezaopatrených detí a maloletých uchádzačov o zamestnanie. V roku 1995 bolo na tieto dávky odkázaných 167 tisíc občanov, t.j. o 13,7% viac ako v predchádzajúcom roku.

Pohľad na čerpanie prostriedkov vyčlenených v štátnom rozpočte na dávky sociálnej starostlivosti ukazuje, že najväčšia časť bola vyplatená v rámci starostlivosti o rodinu a dieťa (53,5%) a občanov, ktorí potrebujú osobitnú pomoc (31,3%).

Najväčšie sumy vyplácané v rámci sociálnej starostlivosti sú dávky priamo súvisiace so sociálnou situáciou nezamestnaných, resp. ich rodín. Počet poberateľov dávok sociálnej starostlivosti z radov uchádzačov o zamestnanie predstavoval v decembri 1995 147 101 osôb, čo je pokles oproti roku 1994 o 12,7%. Uchádzači o zamestnanie evidovaní na úradoch práce predstavovali 83% -ný podiel z celkového počtu osôb, ktoré poberali dávky sociálnej starostlivosti z dôvodu sociálnej odkázanosti. Treba však podčiarknuť, že sa uchádzač o zamestnanie nepovažuje za sociálne odkázaného, ak po vyradení z evidencie nepracuje a jeho príjem nedosahuje výšku životného minima. To znamená, že ak je nezamestnaný vyradený z evidencie (napr. pre nespoluprácu s úradom práce), vyplácanie dávky sociálnej starostlivosti priznanej na základe sociálnej odkázanosti sa mu zastavuje. Táto skutočnosť vytvára predpoklady pre vznik skupiny obyvateľov, žijúcich pod hranicou životného minima.

Uchádzačom o zamestnanie bolo v roku 1995 vyplatených prostredníctvom dávok sociálnej starostlivosti 4057,6 mil. SK a z Fondu zamestnanosti z prostriedkov na pasívnu politiku trhu práce 2181,5 mil. SK, čo znamená, že na hmotné zabezpečenie evidovaných uchádzačov o zamestnanie sa vyplatilo zo štátneho rozpočtu o 86% viac ako z prostriedkov Fondu

zamestnanosti SR. Celkove sa na zabezpečenie nezamestnaných v roku 1995 vynaložilo 6239,1 mil.SK, t.j. o 12,8% viac ako v roku 1994.

IV. Riziká v oblasti zdravotnej politiky

Zdravotnícka starostlivosť sa poskytuje v troch typoch zdravotníckych zariadení: primárna - ambulantná starostlivosť, sekundárna - nemocničná starostlivosť, následná starostlivosť, ktorá sa vykonáva prevažne v zariadeniach sanatórnych, kúpeľných a doliečovacích.

Základnou zmenou v systéme financovania zdravotníctva je prechod z platieb "na výkony" na systém platieb "za výkony". Od 1.4.1995 má systém odmeňovania dve zložky: a/ kapitáciu (capitation) - príspevok na počet poistencov a b/výkonové parametre - na základe Zoznamu zdravotníckych výkonov a ich bodového ohodnotenia. 40 % platby je za kapitáciu a 60% je podľa aktuálnych vykázaných výkonov.

Poddimenzované príjmy lekárov riešila vláda v septembri 1995 tzv. koeficientom, určeným na pokrytie preukázaných vyšších ekonomických oprávnených nákladov súvisiacich s prevádzkou neštátnych zdravotníckych zariadení. Týmito koeficientmi sa násobia finančné hodnoty, získané v závislosti od počtu pacientov a uznaných výkonov v danom mesiaci.

V júli 1996 vykazovala VŠZP deficit 1,8 mld.Sk. napriek tomu, pre neudržateľnosť finančnej situácie lekárov, zdvihla hodnotu bodu za výkon na 0,28 Sk. Zvýšenie plátov lekárov sa však odrazí v znížení možnosti VŠZP preplácať nadštandardné služby, napr. špeciálny zdravotnícky materiál a niektoré lieky.

Problémom je, že zákon č.273/1994 Z.z. o zdravotnom poistení stanovuje povinnosť štátu platiť poistné za ekonomicky neaktívne osoby 13,7% z celej výšky minimálnej mzdy. Vláda však zákonom o štátnom rozpočte znížila vymeriavací základ na 54% minimálnej mzdy (proti existujúcemu zákonu) a tým by na rok 1996 znížila príjmy Všeobecnej zdravotnej poisťovne o 4 miliardy Sk (namiesto 340 Sk by štát platil iba 235 Sk mesačne na poistenca). V roku 1995 táto zmena znamenala zníženie rozpočtu zdravotníctva o 7 mld. Sk (namiesto 335,60 štát za neproduktívneho občana platil zdravotné poistenie len 181,20 Sk). V septembri 1995

vláda skonštatovala nedostatočnosť zdrojov pre zdravotníctvo a schválila dodatočných 610 mil. Sk.

V roku 1996 by malo zdravotníctvo zužitkovať cca 32,7 mld. Sk, čo je asi o 5,5 mld. Sk viac ako v roku 1995. Na rok 1996 bude štát platiť za ekonomicky neproduktívne skupiny 80% minimálnej mzdy. Na prerozdelenie do spoločného účtu poisťovní podlieha v roku 1996 80% poistného.

Asociácia nemocníc Slovenska vidí hlavný problém financovania zdravotníctva najmä v priveľkej šírke zákona o Liečebnom poriadku, ktorý definuje rozsah zdravotnej starostlivosti, hradenej celkom, alebo čiastočne z povinného zdravotného poistenia. Zákon o Liečebnom poriadku je v rozpore so štátnym rozpočtom, nakoľko LP ukladá zdravotníctvu vykonávať oveľa viac, ako na to dostane peniaze. Dôsledkom je obmedzenie poskytovania zdravotnej starostlivosti (menej operácií na kardiovaskulárne choroby, transplantácií a pod.).

Ministerstvo zdravotníctva v septembri 1995 preto navrhlo, aby štát zvýšil platby na zdravotné poistenie neproduktívnych občanov na 13,7% zo 70% minimálnej mzdy. Vláda tento návrh neprijala. Zdravotnícke zariadenia pritom vykazovali začiatkom roku 1995 dlh takmer 2mld. Sk (nezaplatené dodávky energie, tepla, materiálu, potravín a poistné do fondov zdravotného, nemocenského a dôchodkového poistenia). Dôvodom zlej finančnej situácie nemocníc je štátom limitovaná cena výkonov, ktorá je pod hodnotou reálnych cien vstupov. Asociácia nemocníc Slovenska robila v roku 1995 prieskum medzi riaditeľmi lôžkových zariadení, z ktorého vyplýva, že skutočná hodnota bodu za lekársky výkon je od 0,30 do 0,45 Sk a nie určená hodnota 0,28 Sk. Cena tzv. lôžkodní by nevelmi prevyšovala štátom určené maximum, ktoré závisí od typu nemocnice a je v rozmedzí 300 až 1400 Sk.

V tejto súvislosti sa diskutuje aj o tzv. sociálnych lôžkach. V priemere asi 10% pacientov je v nemocniciach hospitalizovaných nie z nevyhnutného dôvodu. Často ide o starých alebo opustených ľudí, o ktorých sa nemá kto postarať. Nemocnice takto nahrádzajú špecializované sociálne ústavy. Náklady na starostlivosť o takýchto občanov by ale nemali ísť zo zdravotného poistenia, ale napr. z kapitoly MPSVaR.

Vláda SR sa snaží kompenzovať výpadok príjmu VŠZP kvôli nižším platbám štátu zmenou mechanizmu, ktorým sa prerozdeľuje poistné medzi zdravotné poisťovne podľa skladby

poistencov (najviac dostane poisťovňa, ktorá poisťuje maximum ekonomicky neaktívnych občanov). V roku 1995 podliehalo tomuto prerozdeleniu 60% poistného, v roku 1996 80%. Vzhľadom na to, že počet ekonomicky neaktívnych občanov vo VŠZP dvakrát prevyšuje počet zamestnaných alebo podnikajúcich občanov (pri ostatných poisťovniach je to naopak), VŠZP spotrebúva najväčší diel zo spoločného účtu poisťovní (na spoločný účet poisťovní v rámci prerozdelenia prostriedkov medzi produktívnymi a neproduktívnymi obyvateľmi poukazujú zdravotné poisťovne určité percento zákonom stanovené z vybraného poistného). Čím viac má poisťovňa klientov, za ktorých platí štát, o to menej musí fakticky poukázať na spoločný účet, z ktorého sa peniaze prerozdeľujú ostatným poisťovniam podľa skladby poistencov. Šetrenie štátu sa teda deje na úkor menších poisťovní.

Podľa zákona č.273/1994 Z.z. je zdravotné poistenie povinné pre každú osobu, ktorá má trvalý pobyt na území SR. Z prostriedkov, ktoré naň občania vynakladajú, sa hradí základná zdravotná starostlivosť, definovaná zákonom o Liečebnom poriadku. Keďže výšku poistného pevne stanovuje zákon, nie je možné očakávať, že v rámci konkurenčného súťaženia budú poisťovne znižovať odvodové zaťaženie svojich poistencov. Pokiaľ sa poisťovniam podarí získať nadbytočné financie (najmä vďaka efektívnejšiemu výberu poistného a účinnejšiemu revíznemu systému - výber poistného v deviatich poisťovniach, ktoré sú členmi Združenia zdravotných poisťovní, sa darí plniť na 93%, pričom predstavitelia VŠZP hovoria o výbere v priemere 70%. Hlavnými neplatičmi do VŠZP sú predovšetkým štátne podniky.), môžu tieto prostriedky využiť len v zdravotníctve. Práve tieto prostriedky slúžia na poskytovanie výhod, akou je napríklad preplácanie zdravotnej starostlivosti nad rámec zákona o Liečebnom poriadku.

Súčasťou Liečebného poriadku je Zoznam liečiv a zdravotníckych pomôcok, ktorý definuje dve kategórie liekov: v prvej kategórii sú tie, ktoré sú celkom hrazené zo zdravotného poistenia (pacient v lekárni nič neplatí) a v druhej kategórii tie, ktoré poisťovňa prepláca len sčasti a zvyšok dopláca poistenec. Ostatné liečivá si za plnú cenu musí občan kupovať. Pre nízkopříjmové skupiny obyvateľov sa týmto pádom niektoré lieky stávajú nedostupnými. Viaceré novovzniknuté poisťovne sa rozhodli uhrádzať časť doplatku na lieky druhej kategórie. Súťažou viacerých zdravotných poisťovní tak nie je možné získať osobitne výrazné priame finančné výhody. Kladom však je kvalitatívne zlepšenie prístupu pracovníkov

poisťovní, keď sa nielen nové poisťovne, ale aj donedávna takmer monopolná VŠZP poisťovňa (stále má cca 80% všetkých poistencov), začínajú k občanom správať ako k naozajstným klientom. Skutočne dôležitým je však vzťah poisťovňa - zdravotnícke zariadenie. Darmo bude poisťovňa poskytovať lákavé výhody pre občanov, keď vinou nedostatočného financovania nemocníc a ambulancií privedie lekárov do krachu. V roku 1995 bolo na trhu 12 zdravotných poisťovní, z ktorých však väčšina buď zanikne, alebo sa bude musieť zlúčiť, nakoľko vstúpil do platnosti zákon o minimálnom počte poistencov 300 000. V roku 1995 tento limit nespĺňala žiadna z novovzniknutých poisťovní a odhaduje sa, že "prežijú" tri.

Rizikové faktory

Stredná dĺžka života v SR dosiahla u mužov v roku 1994 68,34 roka a u žien 76,48 roka. 94% umrtí na Slovensku tvorí päť skupín chorôb: obehová sústava (52,6%), nádorové ochorenia (20,1%), poranenia, otravy a iné vonkajšie príčiny (6,9%), dýchacia sústava (6,5%), tráviaca sústava (4,3%).

Zdá sa, že najvýznamnejším faktorom ovplyvňujúcim strednú dĺžku života populácie je vzdelanostná úroveň: okresy s vysokým podielom mužov, ktorí dosiahli iba základné vzdelanie, majú súčasne najkratšiu strednú dĺžku života. Najpravdepodobnejšou príčinou nízkej strednej dĺžky života mužov je nesprávny životný štýl (nižšia kvalifikácia sa spája s nižšou životnou úrovňou), ktorým sú zasiahnuté populačné skupiny s nízkym vzdelaním. Tento nesprávny životný štýl sa prejavuje vysokou spotrebou alkoholických nápojov, vysokou spotrebou tabakových výrobkov a vysokou prevalenciou nerovnováh vo výžive (vysoká spotreba živočíšnych tukov, nízka spotreba ovocia a zeleniny). Na skladbu potravín a životosprávu jednoznačne vplýva (okrem tradície a stereotypov) aj celková kúpyschopnosť obyvateľstva.

Celková zlá finančná situácia v zdravotníctve spojená s nízkym odmeňovaním zdravotníckeho personálu je ďalším problémovým momentom. Neprimerané odmeňovanie zdravotníckych pracovníkov permanentne zapríčiňuje odliv kvalifikovaných odborníkov z radov lekárov a zdravotných sestier mimo rezort alebo do zahraničia. Priemerný mesačný tabuľkový plat (t.j.

bez nočných služieb a služieb v dňoch pracovného pokoja) bol v zdravotníctve v roku 1995 5 500 Sk. Mnohí preto riešia svoju finančnú situáciu ďalším zamestnaním, čo neprospieva výkonu náročného povolania.

Nespokojnosť so situáciou v zdravotníctve vyjadruje slovenská lekárska komora, ktorá požaduje adekvátne zvýšenie odmeňovania lekárov, nakoľko rezort zdravotníctva sa ocitol na jednom z posledných miest z hľadiska výšky odmien. Preto asi 70% lekárov je pripravených vstúpiť do štrajku. Aktívne vystúpil aj Slovenský odborový zväz pracovníkov v zdravotníctve, ktorý na podporu požiadaviek zdravotníkov pripravil petičnú akciu.

Zdravotný stav populácie Slovenska nevykazuje zlepšenie. Zdravotníctvo môže ovplyvniť 20% z množstva faktorov spoluurčujúcich zdravotný stav. V súčasnosti však má vážne problémy plniť svoje úlohy na 100%.

V. Riziká v oblasti bytovej politiky

V rámci reformy politiky bývania došlo k zrušeniu alebo odstráneniu mechanizmov typických pre predchádzajúci systém, ale staré mechanizmy sa nenahradzovali novými. Napr.:

- zastavenie podpory bytovej výstavby bez vytvorenia nových podporných mechanizmov, ktoré by urobili oblasť bývania prítiažlivou pre investorov
- prevod štátnych bytov do vlastníctva obcí bez toho, aby sa obciam poskytli nástroje, ktoré by umožňovali adekvátnym spôsobom tento nájomný bytový fond obhospodarovať
- vrátenie bytových domov pôvodným vlastníkom bez toho, že by mali možnosť súkromné nájomné domy prevádzkovať bez strát, či dokonca so ziskom.

Situácia v bývaní

Demografická prognóza spracovaná Štatistickým úradom SR potvrdzuje v rokoch 1991 - 2000 prírastok 225 tis. obyvateľov, s čím súvisí zväčšujúca sa potreba bytov. V záujme udržať úroveň bývania z roku 1991 (ktorá však nebola dostačujúca) by bolo potrebné dokončiť v priemere 16 tis. bytov ročne. Počet dokončených bytov každoročne klesá (v roku 1990 24 705 dokončených bytov, v roku 1991 20 816, v roku 1992 16 372, v roku 1993 14

024 a v roku 1994 6 709 bytov). V 80. rokoch sa v SR dokončovalo 30- 40 tisíc bytov. Na znižovaní počtu dokončených bytov sa podieľa najmä krátenie prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Kým v roku 1990 podpora bývania predstavovala 10,4 miliardy Kčs, v roku 1994 bolo na dokončenie komunálnej bytovej výstavby formou predaja štátnych dlhopisov poskytnuté 343 milióna Sk a dotácia z fondu národného majetku vo výške 500 miliónov Sk. Prostriedky poskytnuté v roku 1994 pre rozvoj bývania predstavovali len 8,1% z úrovne roku 1990. V štátnom rozpočte na rok 1995 finančné prostriedky na podporu novej bytovej výstavby neboli zahrnuté vôbec. Vývoj v dokončovaní bytov v nadchádzajúcom období určuje rozsah začínania stavby bytov v predchádzajúcich rokoch. Tu je situácia ešte horšia, kým v roku 1980 sa začalo 42 666 bytov, v roku 1993 iba cca 4000 bytov.

Nedostatok bytov je preto vážnym problémom. Dopyt po bytoch vysoko prevyšuje ponuku, resp. ponuku cenovo prijateľných bytov. Z násobuje ho nedostatok vhodných stavebných pozemkov. Z celkového počtu bytov bolo pri sčítaní v roku 1991 okolo 50,2% bytov v rodinných domoch, 22,1% družstevných bytov, 21,2% bytov vo vlastníctve obcí a 6,5% vo vlastníctve štátu. O odkúpenie komunálneho alebo štátneho bytu prejavilo záujem okolo 64,5% nájomníkov. Ak sa uvedený prevod vlastníctva uskutoční, vo vlastníctve obcí a štátu by ostalo cca 9,9% z celkového bytového fondu. Podľa odhadov je však potrebné okolo 20% nájomných bytov z existujúceho bytového fondu ponechať pre zabezpečenie sociálne slabších vrstiev obyvateľstva. Vychádzajúc z tohto odhadu by obce a štát mali zvažovať predaj bytov do súkromného vlastníctva, alebo zabezpečiť výstavbu bytov pre sociálne slabších.

Bytová výstavba a obnova bytov zaznamenala po roku 1989 prudký pokles. Bytová koncepcia vlády bola vypracovaná v roku 1995, legislatívne riešenia na oživenie bytovej výstavby až v roku 1996.

Rizikové faktory

Náklady na bývanie tvoria významnú časť rozpočtu domácností, zároveň však pri stúpajúcich cenách výška nájomného nezodpovedá reálnym nákladom. Vláda SR odkladá uplatnenie nového systému nájomného na ekonomických princípoch (pôvodne bolo pripravené v marci 1994, a posledný termín z augusta 1995 nebol tiež naplnený). Absentuje totiž koncepcia na

podporu bytovej výstavby zo strany štátu. Najmä sociálne odkázané domácnosti pri súčasných príjmoch bez podpory štátu si bývanie nedokážu zabezpečiť. Pokiaľ podpora štátu nie je upravená zákonmi, je prakticky závislá len na prostriedkoch zo štátneho rozpočtu, ktorého zdroje neumožňujú pokryť reálne a opodstatnené požiadavky na podporu rozvoja bývania.

Právne vzťahy spojené s uspokojovaním bytových potrieb občanov upravuje 5 zákonov, 2 vyhlášky a 3 cenové výmery a stanovy bytových družstiev. Okrem toho sú to ďalšie právne predpisy ako napr. tzv. reštitučné zákony, stavebno-právne predpisy, vyhláška o cene stavieb, pozemkov, atď, zákony o vlastníctve bytov. V súčasnosti existuje neúplnosť a nepreviazanosť jednotlivých legislatívnych úprav na úseku bývania a to tak v oblasti nájmu bytov ako aj v oblasti vlastníctva bytových a nebytových priestorov. Najvhodnejším riešením by bolo prijatie nového zákona o bývaní, ktorý by sústredil všetky základné vzťahové otázky pre oblasť bývania v jednom právnom predpise a odstránil tak rozpory a nejasnosti súčasných právnych predpisov. Navyiac, bytová politika je v súčasnosti v kompetencii 6 ministerstiev (ministerstva dopravy, spojov a verejných prác, ministerstva hospodárstva, ministerstva financií, ministerstva výstavby, ministerstva životného prostredia, ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny), čo sa prejavuje v prehlbovaní chaosu v legislatíve i konkrétnych krokoch realizácie bytovej politiky.

Problémom je aj subjektívne hodnotenie kvality bývania - každý štvrtý dospelý občan Slovenska je so svojim súčasným bývaním nespokojný. (výskum Ústavu pre verejnú mienku, október 1995), zároveň však dve tretiny občanov vylučujú možnosť sťahovania. Polovica nespokojných občanov so svojim bývaním pristupujú k tomuto problému pasívne - buď podľa vlastného vyjadrenia nemôžu nič urobiť, alebo nepoznajú žiadne konkrétne riešenie. Druhá polovica volí cestu svojpomoci, prestavby, rekonštrukcie, prístavby a pod.. Predstavu, že štát by mal mať hlavnú, respektíve výlučnú zodpovednosť za bytovú výstavbu, preferuje v súčasnosti 42% občanov. Liberalistický prístup, kde hlavná zodpovednosť za to, ako človek býva, prislúcha jemu samému a štát má za úlohu iba vytvoriť čo najpriaznivejšie legislatívne a úverové podmienky na realizáciu tohto úsilia jednotlivca, preferuje 54% občanov. Verejná mienka je pri vnímaní optimálneho vzťahu štátu a jednotlivca pri zabezpečovaní bývania značne heterogénna. Napätie je medzi reálnym prístupom štátu - presunutie zodpovednosti na občana - a očakávaniami a možnosťami polovice populácie Slovenska.

Vlastníctvo bytov a nebytových priestorov je upravené zákonom NR SR č. 182/1993 Zb. a jeho novelou č.151/1995. Podľa tohto zákona sa uskutočňuje prevod bytov na ich doterajších nájomníkov. Doteraz stanovené nájomné zďaleka nepokrýva náklady na správu a údržbu bytového fondu a už vôbec nie na prevádzkové náklady. Zároveň však pribúda neplatičov nájomného, ktorí nemôžu terajšiu výšku uhradiť. Nebude v možnostiach štátu či obcí financovať celý bytový fond. Zvýšenie nájomného, aj z dôvodu nutnej rekonštrukcie starého bytového fondu, bude preto nutné. V takomto prípade ekonomicky slabšia časť obyvateľstva bude nútená presťahovať sa do menších bytov, mimo mestských alebo miestnych centier, prípadne na vidiek. Na vidieku boli, sú a perspektívne aj budú nižšie životné náklady, ale aj menej pracovných príležitostí. Bytový fond na vidieku je naďalej nevyužitý, je tam veľa voľných domov a bytoviek. Je to ďalšie dedičstvo socializmu, keď menšie nestrediskové obce postupne vymierali. Renesancia života na vidieku bude reálna len ruka v ruke s ekonomickou renesanciou, ktorá prinesie dostatok pracovných príležitostí. Okrem toho bude musieť štát uspokojovať časť základných potrieb ekonomicky slabších vrstiev, vrátane bývania. Prevod bytov a domov do vlastníctva handicapuje nízkopříjmové rodiny a občanov, ktorí nie sú schopní kúpiť si byty do súkromného vlastníctva predovšetkým z dôvodu ďalších nutných investícií na údržbu bytu a domu. Hrozí im strata bývania a nútené sťahovanie do náhradných priestorov.

Zhrnutie zistení s vyústením do identifikácie rizikových faktorov určite nie je kompletne a ani nepolemické. Minimálne však umožňuje zachytiť uzlové problémové plochy sociálnej politiky na Slovensku tak v oblasti koncepcnej, legislatívnej, procedurálnej ako i funkčnej. Signalizuje tiež, že v mnohých prípadoch nie sú možné ad hoc riešenia, či čiastkové rezortné "úpravy".

Zdroje úvodu a zhrnutia:

- Zákony uvedené v texte
- Ústava SR

Vládne dokumenty:

- Návrh zákona Národnej rady SR o štátnom fonde rozvoja bývania a o štátnej podpore rozvoja bývania, Ministerstvo výstavby a verejných prác SR, január 1996
- Návrh aktualizácie koncepcie štátnej bytovej politiky, detto, október 1995
- Správa o sociálnej situácii obyvateľstva SR v roku 1995

Publikácie:

- Slovensko 1995, editori: Martin Bútor, Peter Hunčík, Bratislava 1996
- Hlavné demografické trendy a rodina, Svet - Európa - Slovensko, Peter Guráň, Jarmila Filadelfiová, Bratislava 1995
- Chudoba ako sociálny problém, Zborník, Bratislava december 1995
- Pre ľudí a o ľuďoch, editor : Iveta Radičová, Bratislava 1995

Časopisy:

- Práca a sociálna politika č. 1/1996, 2/1996, 3/1996, 4/1996, 5/1996, 6/1996

Týždenníky:

Bývanie:

- Trend 1. Novembra 1995
- Trend 15. Novembra 1995
- Trend 13. Decembra 1995
- Trend 18. Októbra 1995
- Trend 29. Novembra 1995
- Trend 4. Októbra 1995
- Trend 8. Februára 1995

Sociálne zabezpečenie:

- Trend 11. Januára 1995
- Trend 31. Januára 1996
- Trend 6. Decembra 1995

Trh práce a zamestnanosť:

- Trend 29. Marca 1995
- Trend 31. Mája 1995
- Trend 7. Júna 1995

Zdravotníctvo:

- Trend 11. Januára 1995
- Trend 31. Január 1996
- Trend 29. Novembra 1995
- Trend 8. Novembra 1995
- Trend 18. Októbra 1995

Nezamestnanosť:

- Trend 11. Januára 1995
- Trend 8. Februára 1995
- Trend 6. Decembra 1995
- Trend 11. Októbra 1995
- Trend 27. Septembra 1995
- Trend 3. Januára 1996
- Trend 12. Apríla 1995

Makroekonomika:

- Trend 8. Februára 1995
- Trend 31. Januára 1996
- Trend 15. Novembra 1995
- Trend 18. Októbra 1995
- Trend 1. Novembra 1995

- Trend 19. Apríla 1995
- Trend 17. Januára 1996
- Trend 8. Novembra 1995

Štatistiky:

- Štatistické analýzy a informácie v roku 1995, kompletná séria, Slovenský štatistický úrad
- Štatistické čísla a grafy, rok 1995, 1996, kompletná séria
- Statistical review of the Slovak Republic, 4/1994, 1/1995, 2/1995
- Bulletin, 1/1996, 2/1996, Štatistický úrad SR
- Slovenská štatistika, I./1995, Štatistický úrad SR
- Ekonomický monitor, 1/1996, II. časť, Štatistický úrad SR
- Informačný bulletin Názory, ročník 7, 1/1996, Štatistický úrad SR
- Indikátory ekonomického vývoja SR, 1 - 2/1996, ŠÚ SR
- CESTAT, Statistical Bulletin, 4/1995, ŠÚ SR
- Slovenská štatistika a demografia, 4/1993, 1/1996, ŠÚ SR
- Medziokresné porovnania v SR za rok 1994, ŠÚ SR,
- Vybrané údaje o regiónoch v SR za rok 1995, ŠÚ SR
- Základné údaje z oblasti sociálneho zabezpečenia vo vývojových radoch 1957 - 1994, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, Bratislava 1995

Appendix

Teoretické a metodologické východiská jednotlivých subtém

Pre jednotlivé oblasti boli vypracované postupy, ktoré vychádzali zo základnej osnovy sformulovanej v častiach ad Koncepcie, ad Reálne politiky ad Efekty.

Ďalšia konkretizácia potom vyzerala nasledovne:

Politika sociálneho zabezpečenia

A/ Špecifikácia oblastí:

1. povinné sociálne poistenie
2. dobrovoľné poistenie (doplnkové dôchodkové poistenie, dôchodkové pripoistenie)
3. systém štátnej sociálnej podpory
4. systém sociálnej pomoci.

B/ Kritériá

1. spoločné pre všetky sledované oblasti
 - legislatívne normy
 - formy financovania systému
 - inštitucionálny rámec (orgány, kompetencie, organizačná štruktúra)
 - konštrukcia dávok, typy dávok
 - podmienky nároku na jednotlivé dávky
2. špecifické kritériá (len pre vybrané oblasti):
 - demografické ukazovatele
 - ekonomické ukazovatele
 - fungovanie služieb (systém pomoci)
 - realizácia cieľov prostredníctvom ďalších subjektov (NGO, neformálne štruktúry a pod.)
 - odhad rozsahu garantovaného štandardu
 - životné minimum (výška, vývoj v čase)

C/ Spôsob analýzy

Potrebné bolo vytvoriť a analyzovať:

- východiskový model (opisujúci stav koncom roku 1989)
- výsledný model (opisujúci cieľový stav - v troch pilieroch tak normatívny ako aj reálny)
- model transformačných krokov.

D/ Základná osnova:

1. Prípravná fáza transformácie
2. Transformačná fáza v dvoch líniách: postupné zanikanie predchádzajúceho systému a línia postupného zrodu nového systému
3. Potransformačná fáza.

Politika trhu práce

A/ Špecifikácia:

- aktívna a pasívna politika na trhu práce
- inštitucionálny a legislatívny rámec
- financovanie politiky na trhu práce.

B/ Výskumné otázky a hypotézy:

- proporcia medzi politikou zamestnanosti (makroekonomickou politikou) a politikou trhu práce, prípadne sústredením sa na nezamestnanosť
- rozpor medzi proklamovaným postojom zodpovedných inštitúcií a reálnym prístupom vo vzťahu k nezamestnaným
- existuje enormné úsilie inštitúcií na trhu práce voči ľuďom, ktorí nechcú pracovať (v horizonte záujmu ÚP chýbajú ľudia ohrození prípadnou nezamestnanosťou)
- nakoľko je efektívna prípadne potrebná podmienenosť poberania sociálnych dávok statusom nezamestnaného? Nakoľko to ovplyvňuje, či zaťažuje inštitúcie trhu práce?
- napätie medzi proklamovanými snahami centra delegovať kompetencie a zodpovednosti lokálnym regionálnym štruktúram a reálnym stavom z hľadiska finančného krytia a vymedzenia kompetencií v legislatíve (na poli zamestnanosti resp. nezamestnanosti)
- pretrvávajúce socialistické hodnotové orientácie (štátny paternalizmus) u nezamestnaných s dôsledkom pasívnych životných stratégií
- pasívne stratégie občanov ako efekt absencie alebo disfunkčnosti kanálov a možností rozvíjania aktívnych životných stratégií
- ako ovplyvnilo prepojenie sociálnej politiky a politiky trhu práce kolektívne a individuálne vedomie obyvateľstva?

C/ Kritériá:

- situácia na trhu práce a problém exklúzie, segmentácie
- inštitucionálne usporiadanie a legislatíva
- financovanie inštitúcií a politiky na trhu práce
- aktívna a pasívna politika na trhu práce
- fungovanie dôležitých aktérov, ich typológia a spôsob prezentácie

D/ Spôsob analýzy:

Vymedzenie a určenie cieľov politiky v začiatkoch transformácie - scenár sociálnej transformácie s cieľom plnej efektívnej zamestnanosti. Existencia pripravovaných dokumentov a Sociálnej charty s formulovaným cieľom dosiahnuť rovnováhu na trhu práce. Nástrojmi by mali byť "job-matching" a aktívna politika na trhu práce.

Bytová politika

A/ Zachytenie priebehu transformácie

- v dvoch základných etapách s podrobnejším členením: 1989 - 1990, 1991 - 1992 do rozdelenia kompetencií. 1993 - dnes.

B/ Hypotézy:

- pohyb od univerzalizmu k adresnejšiemu prístupu
- pohyb úlohy štátu (verejného sektora) od štátneho paternalizmu k individuálnej zodpovednosti
- objavenie sa inovácií a miestnych iniciatív v oblasti bytovej výstavby, správy bytového fondu, a pod.
- zvýraznený vplyv politických strán a ich ideológií na riešenie problémov vo sfére bývania v procese transformácie
- pretrvávajúce "socialistickej" hodnotovej orientácie obyvateľstva vo vzťahu k bývaniu (neochota spoľahnúť sa na vlastné sily, naučená bezmocnosť, nemožnosť spoľahnúť sa na vlastné sily - negatívna sloboda)

C/ Historické pozadie transformácie

1. Esej na tému prídellového systému bývania a jeho dôsledkov

2. Identifikácia prednovembrových rozdielov v ČR a SR podľa kritérií:

- stupeň urbanizácie (sídelných sietí)

- stupeň a typ industrializácie

- skladba a stav bytového fondu podľa vlastníckeho a užívateľského vzťahu a typu majetku

D/ Základná osnova štúdie

Koncepcia bytovej politiky

■ neschválená federálna koncepcia z roku 1990

■ republikové koncepcie v roku 1991

■ republikové koncepcie po rozpade federácie

(stručný obsah, politická a ideologická dikcia, hlavné ciele, argumentácia, nástroje)

E/ Špecifikácia - čiastkové nosné problémy bytovej politiky

1. Privatizácia vo sfére bývania

- privatizácia služieb, správy bytového fondu, stavebných firiem

- privatizácia bytového fondu (reštitúcie, prevod štátnych bytov na obce, privatizácia bytového fondu prostredníctvom predaja celých domov a bytov, atď.)

2. Nájomná politika

- vzťahy vlastníkov a nájomníkov

- proces deregulácie nájomného

- rola nájomného bývania na "trhu s bytmi"

3. Pomoc sociálne slabším vrstvám obyvateľstva

- adresná pomoc: príspevky na bývanie

- inštitút sociálneho bývania

- sociálne dôsledky deregulácie nájomného

- problém "sociálneho vylúčenia" (bezdomovci, minoritné skupiny, atď.)

4. Podpora bytovej výstavby a bývania

Podpora bývania na strane ponuky, špecifikácia podľa typu, spôsobu a rozsahu ponuky, úverová politika, daňové úľavy, subvencie, pôžičky - t.j. ekonomické nástroje bytovej politiky na strane ponuky.

F/ Kritériá porovnávania

- koncepcie (existencia/neexistencia, podoba, forma, politická, ideová dikcia a predovšetkým hlavné ciele, úlohy, argumenty)
- legislatíva (pokrytie hlavných problémových okruhov legislatívou, zákonné a podzákonné normy, novely a nové normy)
- rozpočtové výdavky na bývanie (prípadne ďalšie relevantné makroekonomické údaje)
- inštitucionálna štruktúra (kompetencie na centrálnej úrovni, kompetencie na nižších územno-správnych celkoch)
- významní aktéri na trhu s bytmi (ministerstvá, rôzne lobujúce, záujmové skupiny, politické strany, odbory, rodinné siete, atď.)
- skladba trhu s bytmi (podľa vlastníctva, podľa užívateľského vzťahu k nehnuteľnosti, podľa typu nehnuteľnosti)
- celková dostupnosť bývania, t.j. vybavenosť obyvateľstva bytmi (štatistické údaje zo sčítania: počet bytov na 1000 obyv., veľkosť a vybavenosť bytov, rozmiestnenie bytového fondu podľa územia, identifikácia bytového deficitu)
- finančná dostupnosť bývania (príjmová štruktúra domácností vo vzťahu ku výdavkom na bývanie, k cenám nehnuteľností, k cenám bytovej výstavby, celková suma zaťaženia domácností výdavkami na bývanie rozdelené podľa jednotlivých položiek)
- objem a tempo novej bytovej výstavby (prírastok/úbytok bytov)

G/ Problémové okruhy

Bytová výstavba - nadobudnutie bývania - správa bytového fondu - bývanie ľudí

H/ Efekty

Keďže neexistuje potrebné množstvo údajov a v dôsledku krátkeho časového odstupu od problematiky majú efekty bytovej politiky skôr podobu "ilustrácií".

Zdravotná politika

A/ Špecifikácia

- podpora a obnova zdravia
- privatizácia majetku v zdravotníctve
- povinné a doplnkové zdravotné poistenie (rovnováha ponuky a dopytu ako subproblém)

B/ Základná osnova štúdie

- rekapitulácia výsledkov doteraz publikovaných prác
- vymedzenie cieľov sektoru zdravotníctva (programové vyhlásenia vlád, strategické ciele, skutočné ciele, dynamika vývoja v čase)

- vonkajšie faktory (tvorba zdravotnej politiky) a spôsob (podmienky) realizácie
 - transformačná fáza/problémy
 - potransformačná fáza/problémy
 - reformná fáza/riešenie nových problémov
- charakteristika aktérov daného sektoru (záujmové skupiny : komory, odbory, nadobúdatelia majetku)
- popis procesu tvorby a implementácie politík v danom sektore

Vecné aspekty	časová os				
	1990	1991	1992	1993 -94	1995
Vládne programy, analýzy, ciele				analýza	
Koncepcie					koncepcie
Legislatíva				Transformácia	
Organizačné zmeny				efekty	reforma
Financovanie				problémy	
Problémy					

- popis efektov uplatňovaných politík (merané ukazovatele štatistiky, sociologické výskumy)
- povaha uplatnenia základných regulátorov (nástrojov riadenia) v danom sektore

kontrafinalitné aktivity

využitie výsledkov analýz pre tvorbu politík	tvorba politiky			
		anal.politiky	realizácia	tvrdé dáta efekty/ekvifinalita problémy
	analýzy			interpretácia

C/ Kritériá porovnávania

- normatívne versus pragmatické princípy (obsah programových vyhlásení vlád, ústava, ľudské práva, Sociálna charta)
- tvorba koncepcií zdravotnej politiky / tvorba programov národného zdravia, podpory zdravia, komunikácia vláda a parlament
- ciele: všeobecné, inštrumentálne a popis efektov (je či nie je zrealizované)
- vecné a analytické východiská legislatívy a legislatívnych plánov, stratégií
- makro a mikro efektívnosť (celkové výdavky, HDP, výdavkové ukazovatele, priame výdavky, porovnanie rozsahu ponuky a ponukové ukazovatele, spotreba liekov, alokačná efektívnosť, mzdové štatistiky)
- zdravotný stav (úmrtnosť, chorobnosť, úrazovosť)
- dostupnosť starostlivosti (priame platby, spoluplatby, čierny trh)

Procesuálne kritériá

- transformačná fáza
- potransformačná fáza
- centralizácia, decentralizácia, privatizácia

D/ Výskumné otázky, hypotézy, všeobecnejšie východiská

- vplyv rôznych záujmových skupín na formovanie zdravotnej politiky, formulácia cieľov
- zmeny rozsahu ponuky služieb, rozdiely medzi veľkými mestami a okresmi
- Roky 1990 - 1992 obdobie podobnosti (dane, sociálna politika, pravidlá hospodárenia v rozpočtovej a príspevkovej sfére, pravidlá pre privatizáciu). Po roku 1993 rozdielny vývoj napr. v oblasti zdravotného poistenia.
- Čo sú stabilizujúce faktory vývoja a čo destabilizujúce
- Všeobecná rovina: vplyv ekonomickej moci a záujmov na politickú moc. S týmto súvisí stupeň využitia normatívnych alebo pragmatických prístupov.