

Igor Tomeš

Povinná sociální solidarita



Povinná sociální solidarita

Igor Tomeš

Recenzenti: doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.
doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Redakce Lenka Ščerbaničová
Redakční spolupráce Kateřina Šámalová
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova, 2018

© Igor Tomeš, 2018

ISBN 978-80-246-3835-5

ISBN 978-80-246-3938-3 (online : pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum 2018

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

Použité zkratky	8
Předmluva	11
Úvod	13
Část I. Prolog	
Kapitola 1 Pojetí sociální solidarity	21
1.1 Pojetí solidarity	21
1.2 Historický vývoj pojmu <i>solidarita</i>	23
1.3 Pojem <i>solidarita</i> dnes	25
1.4 Druhy solidarity	30
1.5 Pojetí povinné sociální solidarity	34
Kapitola 2 Geneze soudobé povinné veřejné sociální solidarity	39
2.1 Pojetí	39
2.2 Geneze současného pojetí povinné solidarity	44
Část II. Mezinárodní rámec povinné sociální solidarity	
Kapitola 3 Mezinárodní uznání povinné solidarity	49
Kapitola 4 Transformace politických principů do právních závazků	54
4.1 Pakty OSN o lidských právech	54
4.2 Sociální práva člověka	55
4.2.1 Právo na práci	56
4.2.2 Právo na uspokojivé pracovní podmínky	57
4.2.3 Právo na přiměřenou životní úroveň	57
4.2.4 Právo na rodinu	58
4.2.5 Právo na sociální bezpečnost (ochranu, zabezpečení)	59

4.3 Úmluva o právech dítěte (1989)	60
4.4 Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (2006)	62
Kapitola 5 Evropské pojetí povinné sociální solidarity	65
5.1 Koncept Rady Evropy	66
5.2 Koncept Evropské unie	68
Kapitola 6 Světové standardy povinné sociální ochrany	74
6.1 Původ myšlenky	74
6.2 Mezinárodní organizace práce	77
Kapitola 7 Evropské standardy povinné sociální ochrany	81
7.1 Rada Evropy	81
7.2 Evropská unie	84

Část III. Zobecnění postupu k identifikaci sociální situace a problémů

Kapitola 8 Systémové, technické a administrativní principy soustav sociální ochrany	95
8.1 Volba systému sociální ochrany	96
8.2 Sociální ochrana aktivních občanů při zaměstnání	97
8.2.1 Základní lidská práva	99
8.2.2 Správa zaměstnanosti	101
8.2.3 Zaměstnání	102
8.2.4 Pracovní podmínky	104
8.2.5 Zaměstnávání žen a mladistvých	107
8.2.6 Ochrana mateřství	110
8.2.7 Migrující pracovníci	110
8.2.8 Původní obyvatelstvo a kmenoví příslušníci	112
8.2.9 Pracovníci v závislých (nemetropolitních) územích	112
8.2.10 Podmínky práce zvláštních skupin zaměstnanců	112
8.3 Ochrana při sociálních událostech (pasivní ochrana občanů)	114
8.3.1 Vývoj veřejných systémů sociální péče	115
8.3.2 Osobní rozsah sociálního zabezpečení	118
8.3.3 Věcný rozsah sociální ochrany	121
8.3.4 Nástroje pasivní sociální ochrany (pasivní povinná sociální solidarita)	128
8.3.5 Podmínky nároku na konkrétní sociální ochranu (na povinnou sociální solidaritu)	133
8.3.6 Výše dávky či rozsah služby	139
8.3.7 Poskytovatel sociální ochrany, zabezpečení, pomoci a péče	141
Kapitola 9 Financování sociální ochrany, zabezpečení pomoci a péče	144

Část IV. Epilog

Kapitola 10 Očekávané změny v 21. století v rolích sociálních států	149
10.1 Globalizace ekonomiky a prohloubení sociálních problémů	149
10.2 Digitální revoluce a její sociální souvislosti	155
10.3 Demografická „revoluce“	159
10.4 Migrace	163
10.5 Veřejné náklady na sociální stát	170
Kapitola 11 Povinné sociální minimum v ČR	172
11.1 První pramen	172
11.2 Druhý pramen	174
11.3 Třetí pramen	182
11.3.1 Smlouvy uzavřené na půdě OSN	182
11.3.2 Mezinárodní organizace práce	187
11.3.2.1 Aktivní sociální politika	188
11.3.2.2 Pasivní sociální politika	195
11.3.3 Rada Evropy (RE)	201
Kapitola 12 Sociální reformy	207
12.1 Reforma důchodového zabezpečení	208
12.2 Reforma zdravotních a sociálních služeb a krátkodobých dávek	213
Kapitola 13 Několik poznámek na závěr	215
Literatura	217
Summary	224
O autorovi	225

Použité zkratky

APSS ČR	Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika
ČSR	Československá republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ	Český statistický úřad
ČTK	Československá (Česká) tisková kancelář
EC	Council of Europe (Rada Evropy, RE)
EHS	Evropské hospodářské společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
Euratom	Evropské společenství pro atomovou energii
EUROSTAT	Statistical Office of the European Union (Statistický úřad Evropské unie)
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade (Všeobecná dohoda o clech a obchodu)
HDP	hrubý domácí produkt
IMF	International Monetary Fund (Mezinárodní měnový fond, MMF)
MKP	Mezinárodní konference práce
MOP	Mezinárodní organizace práce
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MÚP	Mezinárodní úřad práce
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
OMC	Open Method of Coordination (otevřená metoda koordinace)

OSSZ	Okresní správa sociálního zabezpečení
RVHP	Rada vzájemné hospodářské pomoci
SN	Společnost národů
SZO	Světová zdravotnická organizace
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizace OSN pro vzdělání, vědu a kulturu)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky)
UNO	United Nations Organization (Organizace spojených národů, OSN)
WB	World Bank (Světová banka, SB)
WHO	World Health Organization (Mezinárodní zdravotnická organizace)
WTO	World Trade Organization (Mezinárodní obchodní organizace)

Předmluva

Tuto monografii jsem napsal na doporučení svých zahraničních i domácích přátel. Při analýze jsem využíval znalostí, které jsem získal studiem systémů sociální ochrany, jejich problémů i řešení, při studijní návštěvě Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irska, Itálie, Izraele, Kanady, Lucemburska, Německa, Nizozemska, Rakouska, Švédska, USA a Velké Británie. Poznal jsem fungování různých euroatlantických modelů povinné sociální ochrany – od anglosaského liberálního, německého korporativního až po skandinávský institucionální model. Přátelé chtěli, abych využil své odborné poznatky a zkušenosti z účasti na přípravách a provedení sociálních reforem, kde jsem působil jako expert Mezinárodní organizace práce, Světové banky a Evropské unie v Albánii, Arménii, Bulharsku, Gruzii, Íránu, Japonsku, Kazachstánu, Litvě, Makedonii, Moldávii, Polsku, Rumunsku, Rusku, Řecku, Súdánu, Turecku, na Ukrajině a v Uzbekistánu. Také jsem ve službách Mezinárodní organizace práce vypracoval návrh reforem pro vlády v Keni a Ugandě.

Tato monografie se pokouší o analýzu a zhodnocení nabytých poznatků.

Při sociálních reformách se vymýšlela a realizovala nová řešení ve vzniklé kritické až katastrofální sociální situaci, která někdy hladem ohrožovala existenci lidí i společenský rozvoj dané země. Z politických důvodů bylo zpravidla nutné řešit kritickou situaci sice radikálně, avšak jen parametrickou sociální reformou. Jen v Keni a Ugandě se situace naprostého kolapsu povinného šetření musela řešit systémovou penzijní reformou.

Výklad je rozdělen do několika částí.

V první části se formuluje teorie a geneze povinné solidarity. Výklad v druhé části je zaměřen na mezinárodní právní úpravu povinné solidarity. Třetí část se omezuje na povinnou sociální solidaritu v ČR.

Část o právním rámci bude jak analytická, tak kritická.

Některé myšlenky byly již uveřejněny v článcích, které jsem napsal pro časopis Filozofické fakulty Univerzity Karlovy *Fórum sociální práce*. Nedostal jsem však na ně žádnou odbornou reakci. Můj záměr předem otestovat některé nové myšlenky se tedy nezdařil. Z řady z nich vycházím i v této monografii, aby výklad byl systematický a konzistentní.

Igor Tómeš

V Praze dne 31. 8. 2017

Úvod

Na stránkách zejména ekonomických časopisů a v médiích se často vyskytuje tvrzení, že *sociální stát končí*, že jej *postmoderní společnost* nebude potřebovat.¹ Ekonomové a politici dramatizují kvantitativní stránku sociálního státu, tedy jeho zděděnou, ale v 21. století těžko udržitelnou míru štědrosti. Přehlížejí skutečnost, že sociální stát má i určitou kvalitu.² Kritiky štědrosti, legitimacy a kontroly sociálního státu³ se vztahují k minulému populistickému plýtvání sociálními dávkami a k neudržitelné, přebujelé a neefektivní správě, nikoli k podstatě. Sociální stát je politiky některých, zejména levicových stran brán jako rukojmí k vítězství v nadcházejících volbách.⁴

Sociální stát jako produkt evropského historického vývoje veřejně organizované solidarity je odpovědí na mezinárodně uznané právo občanů na důstojné životní minimum,⁵ vyhlášené OSN, Radou Evropy a Evropskou unií. Je povinnou veřejnou garancí a odpovědí na nezadatelná lidská práva občanů, která jsou zaručena národními ústavami

- 1 Proti tomuto nepochopení se již ozval Jan Keller, zejména ve svých knížkách *Soumrak sociálního státu* (Praha, SLON 2006) a *Nová sociální rizika a proč se jim nevyhneme* (Praha, SLON 2011).
- 2 Viz blíže Večeřa, M.: *Sociální stát, východiska a přístupy*, Praha, SLON 1993; Keller, J.: *Soumrak sociálního státu*, Praha, SLON 2006; Tomeš, I.: Úvod do teorie a metodologie sociální politiky, Praha, Portál 2010, kapitola 7.
- 3 Viz např. Mareš, P.: *Dávky sociálního státu*, Brno, Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií 2001.
- 4 Podle Eda Palmera, autora švédské sociální reformy, se švédské politické strany již někdy v roce 1992, tedy před sociální reformou, dohodly, že nebudou zneužívat sociálních slibů jako předvolebních lákadel pro získání „politických bodů“. Podle Marka Góry a Michala Rutkowského, spoluvůrců polské sociální reformy, se na podobném principu dohodly i polské politické strany někdy v roce 1996, tedy před reformou 1998. I u nás se tento princip uplatnil v roce 1922, tedy před sociální reformou z roku 1924 (viz Igor Tomeš, *90 let sociálního pojištění*, Národní pojištění 2016, neprodejné, k dostání u vydavatele).
- 5 Viz např. Tomeš, I.: *Obory sociální politiky*, Praha, Portál 2012.

a ratifikacemi mezinárodních úmluv. Sociální stát je produktem dlouhého vývoje evropské civilizace. Je evropským pojetím role státu vůči občanům,⁶ zaručuje právo na důstojnost, svobody, práva, solidaritu a participaci na věcech veřejných. To nezpochybňují ani nejliberálnější kritici sociálního státu.

Veřejná solidarita, zprvu organizovaná dobrovolně obcemi a městy, se rodila zvolna, zpočátku jako produkt řecké filantropie, křesťanského altruismu, později jako reakce na postupné transformační procesy, které začaly s rozvojem měst a tržní ekonomiky. Zvláštní impuls této veřejné charitě dali *tuláci* a *sírotci* po náboženských válkách a epidemiích neštovic a moru. Veřejná fakultativní solidarita měla svůj skrytý politickoekonomický obsah – ochrana majetku a zdraví občanů obcí před hladovými tuláky. Tyto veřejné počiny nepřekročily rámec veřejné dobrovolné charity organizované obcemi.

Bezprostředním impulsem pro ideu sociálního státu byly osvícenské a liberální myšlenky prosazující přirozená práva a svobody člověka.⁷ Někdy k liberalizaci docházelo nevědomky, spíše pod tlakem událostí v Evropě, jako v případě reformy Marie Terezie. Koncem 18. a v 19. století liberalizace osvobodila člověka od feudálního poddanství, vazalství a roboty. Tím ale také rolník často ztratil půdu, která patřila šlechtě, a stal se závislým na liberálním trhu práce. Kdo se neuplatnil, stal se tulákem a byl existenčně ohrožen. Situaci ještě více zdramatizovala první průmyslová revoluce, která umožnila využitím tekoucí vody a páry nahradit ruční manufaktury strojovou výrobou v továrnách. To umožnilo zaměstnat nekvalifikované rolníky (bezzemky), ale i ohrozit jejich existenci v dobách nemoci či po pracovním úrazu. Budilo to velké sociální napětí, na které reagovala chudinská legislativa ve Francii, Anglii a dalších západoevropských zemích. V 18. století vyhláší Francouzská revoluce požadavek *bratrství*, tedy solidarity proklamované v 17. století anglickým osvícencem Thomasem Hobbesem⁸ a v 18. století francouzským myslitelem Jeanem Jacquesem Rousseauem⁹ či německým filozofem Immanue-

6 Petr Pietráš ve svém článku „Sociální stát podle Silicon Valley“ in *Lidové noviny* 29. 10. 2016, s. 15, konstatuje, že *Evropě chybí nová konce. Role sociálního státu musí zůstat v rukou státu a jeho institucí sociálního státu pro 21. století. Nesmějí se jej zmocnit nadnárodní soukromé společnosti, jinak hrozí totalita.*

7 Jako první vystoupil s přirozenoprávní teorií holandský právník Hugo Grotius nebo Hugo de Groot. Bližší viz Tomeš, I.: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Praha, Portál 2010, s. 75.

8 Hobbes, Thomas (1588–1679), *Výbor z díla: O občanu*. 1. vyd. Praha, Svoboda 1989.

9 Rousseau, Jean-Jacques (1712–1778), *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Překlad Jarmila Veselá. Dobrá Voda, Aleš Čeněk 2002.

lem Kantem.¹⁰ V 19. století *právo na plný žaludek* teoreticky zdůvodňovali tehdejší levicoví a socialističtí myslitelé a politici jako podmínku užívání svobody a občanských práv. Stát na to odpověděl centrální regulací chudinského práva (od první poloviny 16. století¹¹) a zavedením sociálního pojištění v druhé polovině 19. století.¹²

Mezinárodní společnost plně reagovala až po první světové válce mezinárodní regulací podmínek práce a sociální ochrany pracujících (zaměstnanců a samostatně výdělečně činných) na půdě Mezinárodní organizace práce (dále jen MOP) a teprve po druhé světové válce celkovou úpravou lidských práv v dokumentech jak světových, připravených na půdě Organizace spojených národů (dále jen OSN¹³), tak na půdě Rady Evropy (dále jen RE). Pro země, které tyto úmluvy ratifikují, představují kvalitu sociálního státu, který je povinen organizovat solidaritu pro sociálně a zdravotně potřebné občany. Kolik na to stát vyčlenil z veřejných rozpočtů, bylo a je věcí politiky, nikoliv *manka* konceptu sociálního státu, jak někteří naši makroekonomové tvrdí. Stát musel a musí organizováním povinné sociální solidarity zajistit svým občanům důstojné životní minimum. Levicové vlády mohly však i nad tento rámec populisticky *rozdávat sociální blaho* k získání vítězství ve volbách (sociální solidarita jako rukojmí politiků). Současné ekonomické podmínky v době ekonomické globalizace mohou tedy ovlivnit nadstandardní výdaje sociálního státu, nikoliv ale jeho podstatu. Veřejné prostředky mohou šetřit na nadstandardu, nikoliv na své povinnosti poskytnout povinnou sociální solidaritu.

Nepochopení podstaty sociálního státu vyvolává potřebu teoreticky se zabývat povinnou veřejnou sociální solidaritou a způsoby její realizace v jednotlivých civilizacích, pod vlivy různých ideologií a náboženství. To je také hlavním tématem této monografie. Je to téma velmi rozsáhlé, proto se monografie soustředí především na civilizaci evropskou.

Aktuálnost tématu je v ČR dána štedrou sociální politikou levicové vlády, která od konce devadesátých let silně narušuje principy jak dobrovolné, tak povinné solidarity. Vlády obecně ohrožují systémově nevyváženými zásahy buď veřejné finance (levicové vlády), nebo část populace sociálním vyloučením (pravicové vlády). Jednostranné zpochybňování

10 Kant, Immanuel (1724–1804), *Antropologie* 1798.

11 Chudinské právo anglické královny Elizabeth I. (16. a 17. století).

12 Bismarckovy sociální reformy v Prusku koncem 19. století, viz Rákosník, J.: Cukr a bič kancleře Bismarcka. In *Historický obzor*, 2004, 15 (5/6), s. 130–138.

13 Všeobecná deklarace lidských práv, www.MPSV.cz.

role sociálního státu v médiích¹⁴ i v makroekonomických úvahách,¹⁵ pochybná sociálně politická rozhodnutí pravicových reprezentantů státu (např. Nečasovy vlády) podporují, nebo dokonce vyvolávají negativistický pohled na role sociální politiky státu. Silná převaha bankovní lobby v orgánech, které tuto politiku ovlivňují, ba dokonce i často formují,¹⁶ zvýrazňuje jen rostoucí státní náklady na sociální ochranu. Sociální politika státu vyžaduje jiný než jen ekonomický či makro-účetnický pohled na jevy vyvolané demografickými změnami a změnami vyvolanými digitalizací v technologii výroby (čtvrtá průmyslová revoluce) či v kvalitě života a v životních cyklech populace (stárnutí obyvatelstva). S těmito výraznými sociálními změnami roste závislost lidí v nouzi na solidaritě ostatních jako na podmínce nezbytné pro přežití sociálně vyloučených. Je proto smysluplné pojednat o povaze solidarity v evropské civilizaci, o její odlišnosti od sociální solidarity v neevropských civilizacích, o rozdílech mezi dobrovolnou a povinnou sociální solidaritou.

Obsah sociální solidarity je determinován sociálním prostředím a sociálním časem. Neexistuje jediný a obecný tvar sociální solidarity. Každá civilizace a v ní každý sociální systém má svá pravidla, svou tradici a sociální doktrínu a vyvinul si své nástroje a formy realizace, které nejlépe odpovídají dané doktríně a potřebě dané společnosti v dané době. Můžeme říci, že pojetí solidarity je časově i prostorově vymezené či podmíněné. Vyvíjí se se společností a podmínkami života v ní. Nicméně v jednotlivých civilizacích a dobách může solidarita mít shodné obecné hodnoty a systémové prvky, které lze identifikovat, analyzovat a popsat.

Historicky se vyvinula dvě paradigmatu sociální solidarity: (i) dobrovolná, často spontánní, a (ii) povinná, organizovaná a často s povinnou účastí těch, ke kterým směřuje. Dobrovolná sociální solidarita zahrnuje (i) pomoc a podporu jinému, (ii) humanitární pomoc lidem v nouzi, (iii) dobrovolnictví a (iv) filantropii či nábožensky motivovaný altruismus. Povinná sociální solidarita zajišťuje ústavou zaručené právo občanů na důstojné životní minimum v době sociální potřeby vyvolané nemocí, stářím či jinými předvídanými sociálními riziky; je tedy povinnou službou státu pro své občany, kteří trpí důsledky sociálních událostí.

Zatímco dobrovolná solidarita vyvěrá z přirozené lidské potřeby se kolektivně bránit, povinná solidarita je produktem potřeby veřejného

14 Např. Hudema, M.: Příjmové rozdíly vytvářejí vzdělání a konec sociálního státu, in *Hospodářské noviny* ze dne 1. 2. 2012.

15 Např. články ekonoma Pavla Kohouta v denním tisku.

16 Stačí se jen podívat na složení jak tzv. druhé Bezděkovy, tak Potučkovy komise, které připravovaly scénáře důchodové reformy.

míru evropské civilizace v její moderní turbulentní fázi vývoje. Je definována a organizována státem a je poskytována občanům formami: (i) sociální regulace, (ii) sociálního pojištění, (iii) sociálního zaopatření, (iv) sociální péče a (v) sociálních služeb. Rozsah povinné solidarity je determinován sociálními právy občanů definovanými ústavou a mezinárodními úmluvami. Soubor nezadatelných ústavních sociálních práv občanů je některými autory označován jako *sociální doktrína státu*.¹⁷

17 Viz *Sociální doktrína České republiky 2002*. Praha, Socioklub. <http://www.socioklub.cz/doktrina.php>. 7. 11. 2005. Také viz Potůček, M.: *Sociální doktrína České republiky, Sociální politika* č. 1/2002, s. 7–11, který zpracoval výsledky diskuse iniciované Socioklubem v letech 1998–2001. Diskuse se účastnil i autor této monografie.

Část I.
Prolog

