

Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All

Summary in Czech

Rozšiřování příležitostí:

Jak nám všem může prospět aktivní sociální politika

Přehled v českém jazyce

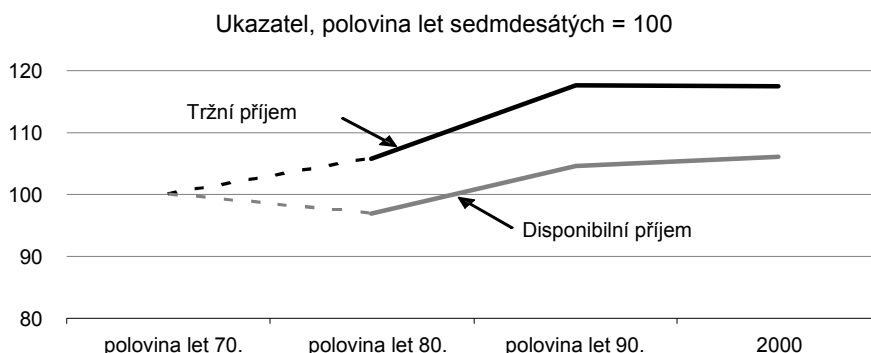
*Ekonomický růst a sociální ochranné systémy
vedly k obrovským zlepšením sociálních
podmínek v zemích OECD...*

V posledních desetiletích došlo k radikálnímu zkvalitnění životů stovek milionů občanů zemí OECD. Lidé dnes žijí déle, zdravěji a blahobytněji. Během ekonomického oživení devadesátých let dvacátého století milióny vstoupily nebo znovu vstoupily do světa práce a tím umožnily významné snížení nezaměstnanosti a vyplácených dávek. Nové iniciativy poskytují dětem a jejich rodinám účinnou podporu pro co možná nejlepší start do života.

... ale nevyřešily všechny sociální problémy.

Velká část tohoto zlepšení byla výsledkem ekonomického růstu, který se uskutečnil v rámci celého OECD. Ale jakkoliv je ekonomický růst zásadní pro zkvalitnění životů lidí, k vyřešení všech sociálních problémů nestačí. Ve skutečnosti i přes větší prosperitu značná část populace v každé zemi OECD i nadále čelí rizikům znevýhodnění v dětství, propouštění z práce ve zralém věku, izolaci a omezené soběstačnosti ve stáří. Na skutečnost, že tradiční sociální politiky nepomohly lidem adekvátně vyřešit veškerá tato rizika, poukazuje jeden rozhodující fakt: od poloviny sedmdesátých let až do poloviny devadesátých let byly příjmy z práce a kapitálu ve větší míře nestejně rozdělovány mezi obyvatelstvo v každé zemi OECD.

Diagram 1. Trendy v rozdělování vyvážených příjmů domácností, průměr OECD



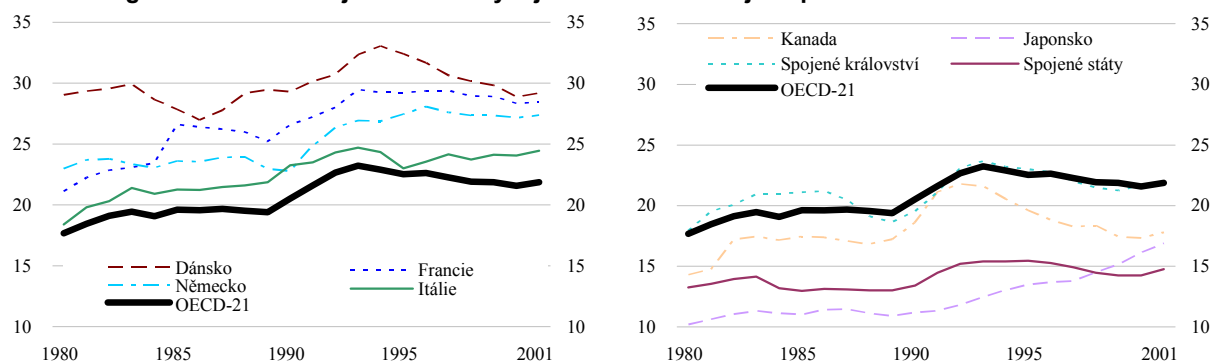
Databáze OECD o nerovnosti příjmů a chudobě umožňuje samostatnou analýzu nerovnosti v rozdělování tržního příjmu (tj. příjem z práce a kapitálu) a disponibilního příjmu (tj. celkový příjem po zdanění a vládní příspěvky). V posledních dvou desetiletích od poloviny let sedmdesátých do poloviny let devadesátých došlo k rychlému růstu nerovnosti tržního příjmu, tedy růstu, který byl jen částečně vyrovnán daněmi a vládními příspěvky. Ovšem od poloviny devadesátých let se růst nerovnosti tržního příjmu v průměru zastavil. Nerovnost je v polovině let osmdesátých, devadesátých a v roce 2000 měřena pomocí průměrných hodnot koeficientu Gini v 17 zemích OECD, kdy hodnoty byly v polovině sedmdesátých let přepočteny podle indexu 100. Změny od poloviny sedmdesátých do poloviny osmdesátých let vycházejí z hodnot jen pro sedm zemí OECD.

Neschopnost vyřešit příčiny rozšiřující se nerovnosti tržního příjmu poškodí budoucí ekonomický růst...

Skutečnost, že nerovnost tržního příjmu se *všude* v zemích OECD ještě donedávna rozšiřovala, je zdrojem obav, kterou sdílejí politici. Zaprvé, i když se lidé v tom, nakolik jim vadí nerovnost, liší ve srovnání s jinými veřejnými cíly jako je ekonomický růst a prospěšný podnik, jen málo jich je zcela lhostejných k výsledkům rozdělování tržní ekonomiky. Zadruhé, skutečnost, že lidé jsou chudí, je signálem, že se úspěšně nezačlenili mezi pracovní síly nebo do společnosti: jinými slovy, chudoba a nerovnost jsou důkazem neefektivní společnosti, která plýtvá lidskými zdroji, příležitostmi a životními šancemi. Zatřetí, děti chudých rodičů mají menší šanci uspět v životě než děti bohatých rodičů: rozšiřující se nerovnost příjmových rizik vede k rozšiřující se nerovnosti příležitostí. V důsledku těchto faktorů je neschopnost řešit chudobu, které čelí milióny rodin a jejich dětí, nejen společensky odsouzená, ale rovněž i silně dopadá na naši schopnost trvale udržet ekonomický růst v dalších letech.

Rozšiřující se nerovnost v rozdělování tržního příjmu vychází z různých zdrojů. Tato zpráva se nezabývá příčinou změny, ale tím, co může sociální politika s tímto problémem udělat. Způsob, jakým byly sociální politiky v minulosti nataveny, poskytuje jeden možný přístup k řešení větší nerovnosti tržního příjmu: zdaňovat ty, kteří nejvíce profitovali z ekonomického růstu a kompenzovat ty, kteří nejsou schopni najít dobře placenou práci. Vlastní problém tohoto přístupu však spočívá v tom, že při pokračujícím rozšiřování tržního příjmu bude dříve nebo později obtížnější přerozdělovat dokonce více peněz, jelikož ti šťastnější voliči mohou odmítnout pokračující zvyšování daní a rostoucí daňové sazby mohou odradit investice a pracovní úsilí. Kromě toho se již nyní prohlubují bariéry proti vyšším veřejným sociálním výdajům větším zatížením pracujících, vyplývajícím z potřeby podporovat stárnoucí populaci.

Diagram 2. Hrubé veřejné sociální výdaje v zemích OECD jako podíl HDP v letech 1980–2001



Údaje z *databáze Sociální výdaje OECD* ukazují růst veřejných výdajů na sociální účely. Hrubé (tj. před zdaněním) veřejné sociální výdaje ve všech 21 zemích OECD se za dvacet let od r. 1960 do r. 1980 téměř zdvojnásobily a i potom nadále rostly, i když menším tempem, až dosáhly maxima v průměru 23 % HDP v r. 1993. Od té doby úroveň klesala v průměru cca o 1½ bodu HDP, přičemž tento pokles zahrnoval výhradně výdaje mimo zdravotnictví.

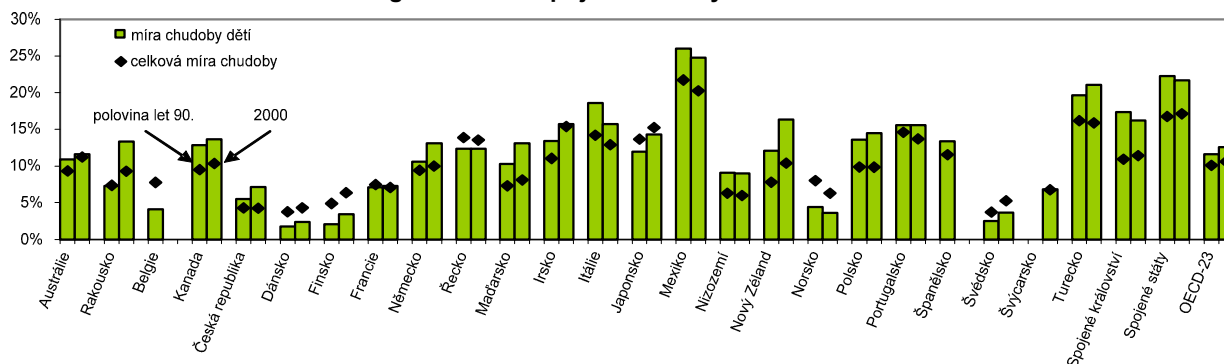
Ambicióznější sociální politiky jsou nezbytné.

Namísto spoléhání se jen na daně a veřejné odvody musí země OECD hledat i jiné způsoby řešení sociálních výzev dneška. *Aktivní* sociální politiky se pokoušejí spíše změnit podmínky, ve kterých se jednotlivci vyvíjejí, než aby se samy omezily na zlepšení potíží, které tyto podmínky způsobují. Tento odklon od reaktivního, kompenzačního přístupu minulosti klade větší důraz na investování do lidí s cílem maximálně zvýšit jejich možnosti stát se soběstačnými, samostatnými členy společnosti. Rovněž zdůrazňuje význam stavět sociální politiky na životní perspektivě, aby se rozpoznalo, jak podmínky v dané etapě života jednotlivce nevyhnutelně ovlivňují jednotlivce v další etapě a aby se předvíдалy problémy, které mohou nastat zítra.

Priority pro aktivní sociální politiky poskytují dětem co možná nejlepší start do života...

1. Mnohé sociální problémy mají své kořeny v dětství. Odstranit chudobu v dětství je pro sociální politiku právě tak důležité, jak je to jen možné si představit: děti, které vyrůstají ve znevýhodněných domácnostech, si budou s větší pravděpodobností počínat ve škole hůře, budou mít potíže s hledáním práce a s nezaměstnaností, když se stanou dospělými, budou nemocní a invalidní, čímž se mezigenerační proces znevýhodnění a ztráty ještě urychlí. Všeobecněji řečeno, nestabilita v rodině může ohrozit životní šance právě tak jako nedostatečná péče. Je proto zapotřebí kombinace reforem daňového a odvodového systému, podpory péče o děti a pomoci pracujícím rodičům tak, aby byli schopni sladit svou práci s rodinnými odpovědnostmi.

Diagram 3. Nízké příjmové sazby mezi dětmi



Za posledních dvacet let se riziko nízkého příjmu (měřeno s ohledem na 50 % vyrovnaného mediánového příjmu) ve většině zemí OECD přesunulo na děti a jejich rodiny. V průměru více než 12 % všech dětí v zemích OECD pokleslo v roce 2000 pod 50 % hranici chudoby, přičemž v několika zemích činila tato hranice přes 20 %. Zatímco míra chudoby dětí má tendenci se zvyšovat v zemích s vysokou celkovou hranicí chudoby, v jednotlivých zemích se rozsah dětské chudoby značně liší pro danou hranici chudoby celkové populace, což naznačuje, že specifické faktory zvyšují rizika znevýhodnění u dětí v některých zemích. Údaje z databáze OECD o nerovnosti příjmu a chudobě se týkají různých roků v polovině devadesátých let a kolem roku 2000.

... a usnadnění skloubení práce a rodinného života pro jejich rodiče...

Dosažení tohoto cíle rovněž vytvoří příznivější okolnosti pro zvýšení míry porodnosti, která se v současné době ve většině zemí OECD pohybuje pod reprodukční úrovní. Porodnost pod reprodukční úrovní vyžaduje od společnosti obrovské sociální a ekonomické náklady: náklady na výplaty důchodů spadající na každého pracujícího rostou; investice jsou potlačovány; a schopnost větších rodin uspokojit potřeby svých členů je omezena. Vlády otevřeně couvají od prosazování politiky porodnosti ze zřejmých historických a kulturních důvodů. Vycházíme-li však z předpokladu, že ženy samotné řeknou, že chtějí mít více dětí než mají ve skutečnosti, je rozumné zvažovat, zda existuje nějaká možnost, s jejíž pomocí by vlády ženám pomohly uskutečnit jejich cíle.

Priority politiky v této oblasti tudíž zahrnují následující kroky:

- Investování do dětí, včetně intervenčních, především dobře koncipovaných programů raného dětství, které jsou úzce spjaty s rodinou.
- Zvýšení zaměstnanosti matek, včetně přizpůsobení systémů daní a dávek tak, aby neodradily druhé výdělečně činné osoby.
- Skloubení odpovědností rodiny a práce formou koordinace celé řady oblastí, jako je poskytování péče o děti, rodičovská dovolená a pracoviště zohledňující rodinu.
- Vytvoření příznivého rámce pro zvyšování porodnosti formou politik, které se větší měrou podílejí na nákladech na péči o děti a které mladým párům umožňují získat bezpečné zázemí na trzích práce.

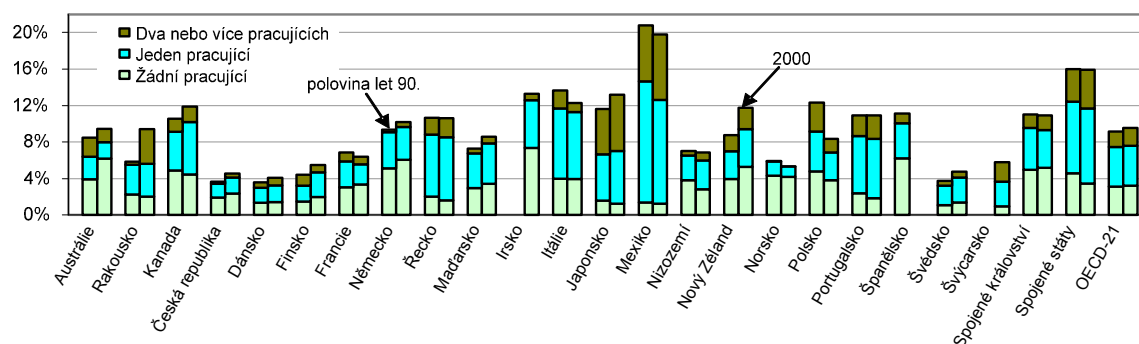
... pomáhají jednotlivcům zralého věku překonávat bariéry v získání kvalitních pracovních míst formou jak programu od sociální péče až k práci...

2. Nejlepším způsobem, jak skloubit ekonomický a sociální pokrok je přimět nezaměstnané pracovat a pomoci znevýhodněným získat kvalifikaci, aby byli lépe placeni. Je nutné prolomit bludný kruh, který začíná nezaměstnaností a končí ztrátou sebevědomí, zhoršující se kvalifikací, izolací a vyloučením ze společnosti. Pokrok dosažený mnoha zeměmi OECD drastickým krácením určitých vyplácených dávek a integrací nezaměstnaných do pracovního procesu nyní musí být rozšířen na svobodné rodiče a hendikepované osoby přizpůsobením zásahů, které kladou větší důraz na integraci do trhu práce. Ovšem výsledky těchto politik od sociální péče k práci, i když jsou pozitivní, rovněž poukazují na nutnost zavést doplňující politiky.

a politiky sociální péče v práci...

Sociální péče v práci je zásadní, pokud příjemci dávek nemají získat jen práci, ale rovněž má být o ně postaráno a mají se vyhnout chudobě. U více sociálně znevýhodněných jednotlivců zůstává zásadní účinnější sociální pomoc, aby byla zajištěna přiměřená životní úroveň, zatímco je nutné najít alternativy placené práce v tržní ekonomice, které by podpořily účast na společenském životě a zajistily, aby kultura závislosti neovládla děti, které vyrůstají v rodinách závislých na sociálních dávkách pro každodenní živobytí.

Diagram 4. Výskyt nedostatečných příjmů v domácnostech s hlavou rodiny v pracovním věku kolem r. 2000 podle počtu pracujících dospělých



I když u domácností, kde není zaměstnán žádný dospělý, je riziko poklesu příjmů na úroveň nedostatečnosti (relativní chudoby) mnohem vyšší než u těch, kde někdo pracuje, domácnosti s jednou nebo více pracujícími osobami představují velmi výrazné procento příjmu na chudého ve všech zemích OECD. Dokonce ani domácnosti se dvěma nebo více pracujícími osobami nejsou vůči riziku nedostatečného příjmu imunní. Vyše každého sloupce představuje míru chudoby (s použitím 50 % hranice mediánového příjmu) osob žijících v domácnostech s hlavou rodiny v pracovním věku v každé zemi.

Priority politiky v této oblasti tudíž zahrnují následující kroky:

- Dokončení programu od sociální péče k práci, zvláště se zřetelem na svobodné rodiče a ve většině zemí na lidi s pracovní neschopností.
- Pokračování v programu sociální péče v práci včetně politiky „aby se práce vyplatila“ a zvýšení možnosti udržet si práci a zlepšit profesní vyhlídky pracujících s nízkými příjmy.
- Posílení účinnosti sociálních programů zaměřených na osoby, pro které je placená práce v tržní ekonomice méně schůdná rozšířením pokrytí a uplatňováním stávajících programů na všechny osoby v nouzi se zajištěním přiměřené výše poskytovaných dávek, a posun nad „rámec práce“ jako jediného zaměření sociálních politik.
- Podpora spojitosti různých politik ovlivňujících chudobu a vyloučení a dlouhodobé závazky s cílem dosáhnout snížení chudoby.

*... a zvyšování účasti lidí vyššího věku
na ekonomickém a sociálním životě v kontextu
veřejných důchodových reforem...*

3. Průběžně financované penzijní systémy byly pro zlepšení blaha lidí vyššího věku zásadní, ovšem jejich rostoucí náklady ohrožují jejich finanční dlouhodobou udržitelnost, jakož i schopnost sociálně investovat do mladších generací. Řešením nemůže být pouze snížení výše starobních důchodů: porušení penzijních závazků, na kterých lidé založili své penzijní plány, by podkopalo důvěru ve vládu a ohrozilo by životní úroveň ve stáří. Navíc chudoba ve stáří nezmizela. Aby byly penzijní přísliby založeny na dlouhodobě udržitelném základě, penzijní systémy musí mít realističtější propojení mezi dávkami na jedné straně a průměrnou délkou života a příjmu pracující populace na straně druhé. Není rozumné a ani to neodpovídá přáním mnoha starších osob, aby nástupní generace trávily stále se zmenšující část jejich života v práci.

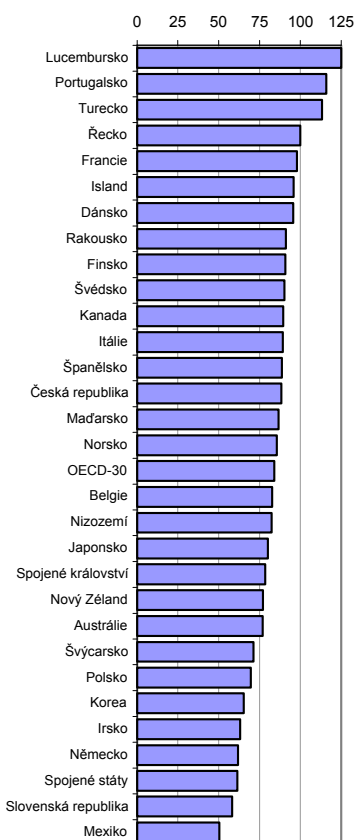
*...zatímco rovněž řeší potřeby kvalitní
a dostupné dlouhodobé péče.*

Potřeba přimět větší počet starších lidí, aby zůstali v pracovním procesu, neznamená všeobecné zvýšení důchodového věku: nemocnost a invalidita naznačují, že někteří starší lidé mají kromě věku i jiné překážky v práci, které je nutno rovněž řešit. Kromě toho rostoucí počet starších lidí bude potřebovat kvalitní a dostupnou dlouhodobou péči. Tato skutečnost bude vyžadovat politiky, které skloubí oficiální i neoficiální péči tak, aby se nemohoucím lidem vyššího věku dostávalo nejlepší možné péče vzhledem k jejich okolnostem a tak, aby zodpovědnosti za péči, z nichž většinu přejímají ženy, je přehnaně nezatěžovaly nebo nevytlačovaly z pracovního procesu.

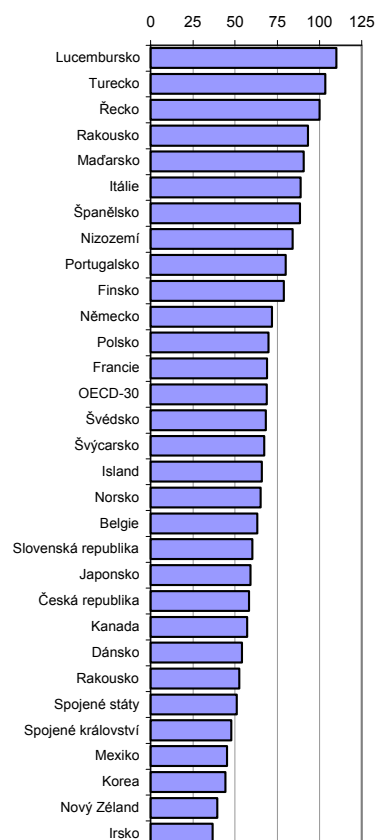
Diagram 5. Čistá výše náhrad penzijních systémů OECD u pracujících s různou výší příjmů

Procento jednotlivých příjmů před důchodem.

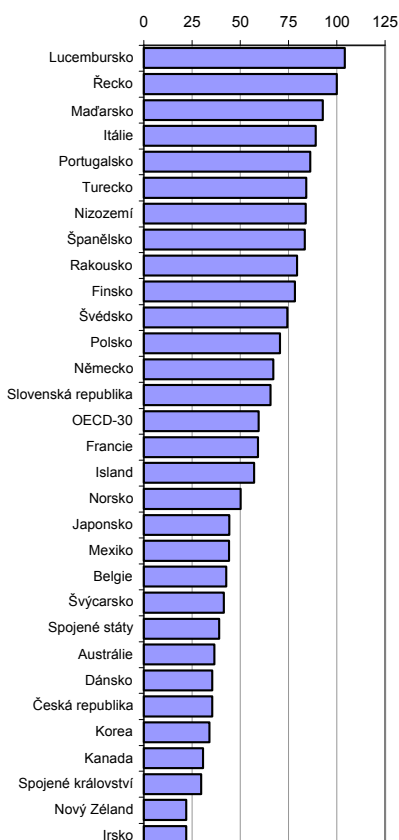
*Výdělečně činná osoba s nízkým příjmem
(polovina průměru)*



*Výdělečně činná osoba
s průměrným příjmem*



*Výdělečně činná osoba s vysokým příjmem
(dvojnásobek průměru)*



Tento obrázek z nadcházející zprávy OECD *Penze na první pohled – veřejné politiky v zemích OECD*, ukazuje poměr příjmů s nárokem na důchod a příjmů před důchodem, které by muži pracující po celou dobu a vstupující dnes na trh práce mohli předpokládat, že dostanou v budoucnu od veřejných a povinných soukromých penzijních systémů. Uvedené sazby jsou uvedeny po zdanění a bez příspěvků sociálního zabezpečení. V průměru může pracující s průměrnými příjmy očekávat čistou výši náhrady těsně pod 70 % (tj. jeho důchodový příjem po zdanění bude cca o 30 % nižší než *jednotlivé* průměrné čisté roční příjmy po celý jeho život). Pracující osoby s vysokými příjmy (dvojnásobné příjmy oproti průměru) dostanou méně než 60 %. Země jsou seřazeny v klesajícím pořadí čisté výše náhrad.

Priority politiky v této oblasti tudíž zahrnují:

- Omezení nákladů na starobní důchody ve veřejných rozpočtech, včetně podpory větší diversifikace důchodového příjmu mezi důchodci se středními a vyššími příjmy a větší zaměření veřejných důchodů na důchodce s nižšími příjmy.
- Upřednostňování delšího pracovního věku kombinací kroků, které by uzavřely cestičky pro předčasný odchod do důchodu, zvýšily standardní věk nároku na veřejný důchod, napravily zábrany pro předčasný odchod do důchodu, zakotvené v penzijních systémech a jiných systémech dávek, a které by podpořily zaměstnavatele zaměstnávat starší pracovníky a udržet si je.
- Zlepšení kvality a přístupu k dlouhodobé péči formou politik, které by podpořily neoficiální opatrovníky, zvýšily dostupnost domácích oficiálních pečovatelských služeb pro nemohoucí lidi vyššího věku, které by rozšířily možnost volby uživatelů mezi alternativními typy poskytování péče a lepšího monitorování její kvality.

Aktivní sociální politiky slibují lepší skloubení sociálních a ekonomických cílů...

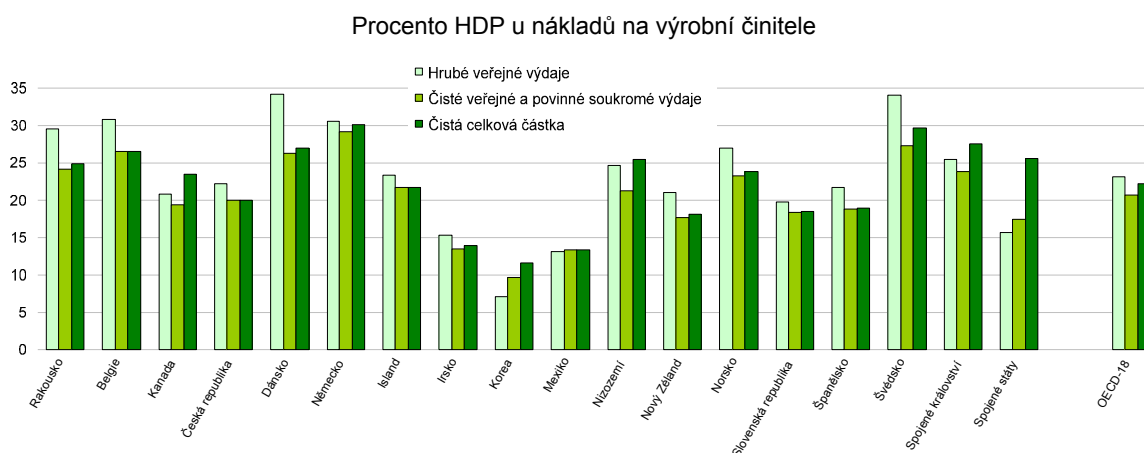
Úspěšná realizace tohoto programu aktivních sociálních politik by zvýšila úroveň a kvalitu zaměstnání, snížila závislost na odvodu plateb a omezila přerозdělování tržního příjmu. Právě díky těmto vlivům jsou aktivní sociální politiky příslibem snížení negativních dopadů sociální ochrany na ekonomický růst, které po dlouhou dobu ovládaly veřejné diskuse o sociálním státu. Realizace tohoto programu by nejen lépe posloužila „veřejnému blahu“, ale rovněž by omezila izolaci a vyloučení ze společnosti, pomohla by jednotlivcům uskutečňovat jejich osobní cíle a poskytla by bezpečnější život ve stáří.

... ale vyžadují promyšlenější a dlouhodobější opatření...

Výzva veřejné politice, kterou tento program v sobě zahrnuje, je závažná. Sociální problémy do značné míry odrážejí opatření, která jsou mimo bezprostřední pravomoc sociálních politik. Komplexní propojení mezi různými sociálními problémy a mezi ekonomickým a sociálními procesem poukazuje na potřebu odklonit se od typického přístupu „jednoho problému / jednoho nástroje“ směrem k přístupu založenému na výslovných posouzeních sociálních důsledků politik na různé oblasti s identifikací kompromisů mezi vzájemně neslučitelnými cíly a s nalezením způsobů, jak tyto kompromisy časem odstranit. A kromě toho je investování do aktivních sociálních politik nákladné. Kdyby například dnešní děti vstoupily na trh práce, návratnost se často projeví až ve vzdálené budoucnosti. To naznačuje, že reformy sociálních politik stojí před dvojí zátěží: kompenzace za selhání z minulosti a investice k zajištění, aby se taková selhání v budoucnu neopakovala.

Vzhledem k tomu, že tlaky na veřejné výdaje jsou již nyní silné, společnosti OECD se v zájmu dosažení sociálních cílů stále více dívají za rámec veřejných programů. Význam doplňování vládních opatření se již projevuje v rostoucí roli soukromě financovaných důchodů a s ohledem na dlouhodobou péči, jejichž větší část je poskytována neoficiálními opatrovníky. Jaký je základ pro další postup? Zaměstnavatelé budou profitovat z většího počtu produktivnějších pracovních sil, a proto by měli převzít určitou zodpovědnost za zajištění, aby si rodiče mohli přizpůsobit práci a péči o děti a aby si starší pracovníci nebo osoby s chatrným zdravím mohli najít zvláštní místo na trhu práce. Také jednotlivci by měli mít větší zodpovědnost za využití těch příležitostí, za jejichž zpřístupnění společnost platí. Soukromé financování a poskytování sociální ochrany může vést k efektivnějším a citlivějším formám sociální ochrany právě tak, jak nevládní organizace jsou často schopny mobilizovat zdroje a nadšení v takové míře, která je nedostupná u veřejně řízených organizací. Přesun financování a poskytování sociální ochrany mimo vládu však budí potíže ohledně rozsahu a solidnosti krytí a ne vždy poskytuje předpokládané obchodní příjmy a úspory nákladů. Rovněž vyžaduje, aby se vláda přesunula z pozice přímého poskytovatele ochrany do pozice převzetí nových a komplexnějších řídicích funkcí.

Diagram 6. Veřejné a soukromé sociální výdaje v roce 2001



Zatímco přímé veřejné výdaje představují převládající zdroj sociálních výdajů ve všech zemích OECD, rozhodně nejde o jediný zdroj. Zprv, hrubé veřejné výdaje jsou často doplňovány o daňové výhody poskytované pro sociální účely a jak přímé, tak i nepřímé zdanění postupně odčerpává z klientovy peněženky část peněžních dávek poskytovaných vládami. Zadrhé, sociální výdaje mohou vzít na sebe spíše jednotlivci a firmy než veřejný sektor buď z důvodu, že vláda toto ze zákona vyžaduje, nebo dobrovolně, i když vláda může tento postup podporovat formou daňových výdajů nebo jiných dotací. Diagram 6 vycházející z údajů databáze OECD o sociálních výdajích ukazuje, že některé země byly v mobilizaci soukromých výdajů k dosažení sociálních cílů docela úspěšné.

© OECD 2005

Tento přehled není oficiálním překladem OECD.

Reprodukce tohoto Přehledu je povolena, jsou-li uvedena autorská práva OECD a název původní publikace.

Vícejazyčné přehledy jsou překlady výtahů z publikací OECD původně publikovaných v angličtině a francouzštině.

Jsou zdarma k dispozici v internetovém knihkupectví OECD
www.oecd.org/bookshop/

Více informací získáte na Odboru pro legislativu a překlady při OECD,
Ředitelství pro veřejné záležitosti a komunikaci.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Navštivte naši internetovou stránku www.oecd.org/rights/

