

Koronavirová pandemie jako podnět k nové společenské smlouvě?

Jaromíra Kotíková – Petr Víšek

Článek se zamýšlí nad sociálně politickými i dalšími dopady současné koronavirové pandemie a nastiňuje některá opatření vhodná ke zvládnutí jejich důsledků. Podle autorů bude veřejnost posuzovat kritičtěji jak stávající situaci, tak každé nové kroky státu a bude více citlivá na projevy zneužívání systémů sociální ochrany i na jejich nevyváženost. Proces změn by měl být v první etapě sebeočistný a vést k narovnání vztahů a k řešení problémů, k jejichž řešení zatím chyběla politická vůle. Je nezbytné otevřeně pojmenovat a řešit nedostatky v oblasti sociálních dávek, tj. státní sociální podpoře, dávek pomoci v hmotné nouzi, situaci v aktivní politice zaměstnanosti i ve sféře dostupnosti bydlení. Bude také potřebné přehodnotit rozdělení působnosti mezi státem a samosprávou. I v současné situaci se ukazuje, že celou řadu věcí týkajících se každodenního života občanů lze rychle a efektivně vyřešit na lokální úrovni. Nejde ale jen o pokračování v nekonečných korekcích systémů sociální ochrany, ale o jejich novou architekturu.

Nynější koronavirová pandemie představuje dějinnou událost, na kterou lze sotva uplatnit historické zkušenosti. Jde totiž o zatím nejvýraznější případ pandemie v globalizovaném, ekonomicky, dopravně a sociálně propojeném světě. Nastává nejistota o hloubce změn a důsledků a narůstá jistota nemožnosti vrátit se bez významných změn zpět k tomu, co bylo. A to tím spíše, že není žádná garance toho, že se takový stav nemůže opakovat. Celý civilizační koncept života by se mohl podstatně změnit. Podstatné jsou tedy i úvahy o nezbytných změnách.

Následkem koronavirové pandemie **může dojít k vypovězení** (či přinejmenším k přeformulování) **konsensuálně dohodnutých vztahů, práv, rolí a povinností, tedy – obrazně řečeno – „společenské smlouvy“ v nejširším významu.** Riziko současného vývoje je v tom, že k zásadní změně může dojít jak v případě dlouhodobého kolapsu světově provázané ekonomiky, tak v případě kolapsu zdravotnického systému. Přitom oba tyto faktory jsou navzájem propojeny. Může dojít i k zásadnímu přehodnocení ekonomických vztahů v dnešním globalizovaném světě, kdy nadnárodní korporace zcela ovládly světovou ekonomiku. Již nyní se ukazuje, že tento fenomén není zdaleka bez rizik. Teorie společenské smlouvy předpokládá smluvní přenesení suverénních práv jedinců, kteří dobrovolně a smluvně vytvářejí společnost, na stát výměnou za ochranu, kterou jim stát poskytuje před vnitřním rozvratem nebo před vnějším nepřítelem. Ale taková změna může nastat i v mnohem širších dimenzích, například ve vztazích občana k obci, občanů navzájem, ve vztazích k zaměstnavateli a podobně. Nedocnění rizika těchto změn může ústít do sociálního napětí a konfliktů.

I sociální politika musí doznat změn

Po desetiletích diskusí zpochybňujících roli státu („méně státu“) se „náhle“ od státu očekávají plnění i ve sférách, kde pro ně vytvořil nestátní subjekty (síť zdravotních pojišťoven) a posílil kompetence samosprávy. To je nesporný příklad **nutnosti „návratu ke státu“**. Bude proto nezbytné znovu definovat klíčové oblasti posilování státu jako silného, výkonného, suverénního, jednotčícího prvku, a to za současného zásadního zjednodušení veřejné správy. Potřebu silného státu naznačují některé problémy okolních zemí.

Moderní digitální technologie, e-governement umožňující přímý kontakt občana s centrem a jeho systémy vedou k úvaze o možnosti zjednodušení veřejné správy. Současné ztrojení zastupitelských (samosprávných) stupňů na obecní, krajské a centrální krajské se může nadále ukázat jako nadbytečné; nabízí se zvážít zrušení krajské úrovně samosprávy. Důsledky nedomyšleného řešení reformy veřejné správy z roku 2000 vedou k poznání, že naopak chybí orgány všeobecné státní správy na úrovni okresů (například v oblasti sociálních služeb). I tato problematika by měla být (nezávisle na lobbování různých skupin) otevřena a řešena. Jde o jednotný, výkonný stát.

Nezbytná budoucí řešení důsledků nynější krize zdaleka nemusí být jen změnami negativními, destruktivními a restriktivními. **Tento proces by mohl být i sebeočistný a vést k narovnání vztahů a k řešení problémů, u nichž k tomu zatím chyběla politická vůle.**

Jedním z nejpodstatnějších projevů vztahu státu a obyvatele je **oblast sociální politiky**. Je vhodné připomenout, že sociální politika je cílevědomá činnost zacílená k přiměřenému vyrovnávání rozdílů v sociální situaci a postavení občanů, které vznikají v důsledku rozdílné úspěšnosti lidí na trhu práce, jejich rozdílných schopností a jako důsledek různých handicapů, popř. v důsledku nemožnosti účastnit se trhu práce ze subjektivních důvodů (např. stáří, nemoc, péče o děti) nebo z důvodů objektivních (nezaměstnanost).

Kritériem přiměřenosti vyrovnání těchto rozdílů je zabezpečení takových minimálních podmínek života, které jsou v konkrétním civilizačním prostředí považovány ještě za přijatelné a které umožní trvale udržitelnou sociální soudržnost, tj. nebudou vést k sociálnímu napětí a konfliktům. Sociální politika by měla sekundárně vést k využití veškerého lidského potenciálu, a to jak tím, že bude poskytovat stejnou šanci na kultivaci lidského činitele (vzdělání), tak tím, že podstatou své činnosti bude aktivizovat a motivovat k práci. Sociální politika může působit nejen jako systém ochrany, ale také jako rozvojový faktor, uplatňující ve své činnosti strategické a ekonomické zájmy státu. Má současná praxe tyto atributy?

Zásadní očekávání od sociální politiky

Je patrné, že to bude právě sociální politika, a především její viditelná rovina – oblast sociálních dávek –, která bude prvním kritickým místem řešení důsledků ve sféře zaměstnanosti. Od sociální politiky bude vyžadována adekvátní reakce na očekávatelné důsledky vysokého zadlužení obyvatel, zejména hypotečního, a na další kritické jevy. Jde zejména o dlouhodobě kritizované a účinně neřešené problémy finanční podpory rodin, pomoci v hmotné nouzi a jejího zneužívání a další. **Jedná se o charakter a přeměrování solidarity, která je podstatou sociální politiky. Lze reálně očekávat, že po prožitých dramatech bude veřejnost posuzovat mnohem kritičtěji každé nové kroky státu v této oblasti a bude mnohem více citlivá na projevy zneužívání systémů sociální ochrany.**

Obecně lze předpokládat, že vývoj povede od výrazně pečovatelsky chápané solidarity, kdy v popředí stojí zájem a právo postiženého na podporu bez výraznějšího vnímání sociální ceny této solidarity, k tomu, že se postoje posunou k výraznějším aktivním politikám, kdy do popředí bude tlačen zájem na zkracování dob závislosti na dávkách. **Povede to k posunům od pečovatelské solidarity k integrační solidaritě.** Jejím výrazným mottem bude pomoc jedinci k udržení se v normalitě všedního života nebo návratu do ní. Sociální politika tedy bude stále více preferovat aktivní přístupy k lidem, a bránit vzniku sociální pasti skryté v pečovatelském a ochrannářském přístupu. Budou to problémy související s rostoucí nezaměstnaností, se stárnutím, zdravím a prohlubující se příjmovou diferenciací.

Priority sociální politiky a význam rodiny

Přitom je nezbytné stanovit konsensuálně priority, formulovat a také sociální politikou realizovat základní strategické rozvojové (nejen záchranné) zájmy státu, kterými jsou ochrana před chudobou a **podpora rodiny jako nezastupitelné, výlučné, klíčové jednotky rozvíjející lidský kapitál a tvořící základní ekonomickou jednotku společnosti a státu.** Schopnou unést a kompenzovat, jako vždy v minulosti, i ty nejosudovější krize. Nezbytné nalezení konsensu bude podmíněno zásadním zvýšením odpovědnosti člověka za svůj osud a život své rodiny.

To je ovšem spíš optimistická varianta potřebných změn. Další vývoj může možnosti pro aktivitu státu zhoršit. I pro takovou situaci je dobré definovat priority. Může dojít až k tomu, že situaci těch skupin občanů, kterým se sníží nebo omezi pracovní příjmy, a občanů částečně nebo plně závislých na sociálních příjmech, nebude možné účinně řešit stávající soustavou sociálních dávek, a to ani jejich zvyšováním (otázka fungování obchodní sítě atp.). Některé z důsledků takových situací by bylo třeba řešit rozvojem sociálních služeb, naturální pomocí, stravovacími službami, azylovými domy apod. Taková emergentní opatření by řešila prioritní zájmy a povinnosti státu. V ní by byly na prvním místě činnosti a záruky chránící integritu občana ve smyslu zabezpečení jeho základních životních potřeb jako je výživa, bydlení, zdraví a schopnost zabezpečit rodinu. Druhou prioritou by byla ochrana pracovní síly před dezintegrací, dezorganizací a sociální a politickou destabilizací, a to i po dobu její ekonomické neaktivity. Dalším prioritním zájmem by bylo předcházení sociálnímu napětí a konfliktům.

Bumerangový efekt neřešených problémů

Koronavirová krize rozhodně prohloubí sociální problémy, o kterých se již dnes všeobecně ví a neřešením se jen prolonovaly. **Pokud jde o podporu rodiny, je nadále neobhajitelné, aby 70 % podpory rodin s dětmi bylo směřováno na děti do 4 let věku.** A to na hypertrofovaný rodičovský příspěvek, který byl vytvořen před čtvrtstoletím ke zcela jinému cíli. Pro starší děti, na jejichž péči a vzdělání náklady rostou, je určena jen okrajová chudinská dávka – přídatek na děti. To je situace zcela opačná než v zemích EU. Je zřejmé, že je třeba podporu rodiny zvýšit a rozložit na celé období péče o děti. Nejdražší sociální dávka také vůbec neřeší problém chudoby, jehož naléhavost se v budoucnu zřejmě zvýší.

V systému podpory rodin s dětmi chybí dávka, jež by řešila ztrátu zaměstnání v rodině se středními příjmy, která se brzy propadá do hmotné nouze a je ohrožen její dosavadní sociální status i možnost rozvoje dětí na úrovni tohoto statusu a jeho generační zachování. Neexistuje ani možnost zvýšení hmotné podpory rodin směřované k podpoře vzdělání v těch oborech, které stát a jeho ekonomika naléhavě potřebuje, podpora rodinné sociální politiky zaměstnavatelů a třeba i podpora rodin, jež legálně zaměstnávají pomocníci v domácnosti. A chybí i další nástroje.

Pokud jde o dávky pomoci v hmotné nouzi, skutečnost, že klesají výdaje na tyto dávky a současně rostou náklady na bydlení, a to až do stavu jeho nedostupnosti, je absurdní a svědčí o tom, že dávka „doplatek na bydlení“ a také „příspěvek na bydlení“ jsou špatně nastaveny. Na sociální dávky „do bydlení“ dávají bohaté země EU násobky toho co Česko. Pokud jde o příspěvek na bydlení ze systému státní sociální podpory, je chybně považován za sociální dávku. Je to (resp. měl by být) makroekonomický nástroj určený k posílení koupěschopnosti obyvatel na trhu s bydlením a funkčnost trhu s bydlením podmiňující. Přitom příspěvek na bydlení sehrává významnou roli v sociální ochraně nejchudších rodin. To je důkazem abso-

lutního zmatení dávkového systému, které se, bohužel, trvale prohlubuje.

Dávky pomoci v hmotné nouzi jsou účelovým jedním zneužívány. Fyzická osoba má právo na zprostředkování vhodného zaměstnání, které mj. odpovídá její zdravotní způsobilosti. Je to onen ventil umožňující se vyvázat z povinnosti pracovat. Nejde ani o nemoc, ani o invaliditu, ale o „individuální problém“ bolestivých zad, nemožnost se otáčet, sedět, stát, pracovat venku, na směny nebo uvnitř a podobně. Takové symptomy medicína velmi těžko ověří. Takové řešení je nadále neadekvátní a odpovědnost se musí přenést na občana.

Zákon o pomoci v hmotné nouzi neúspěšně bojuje se situací, že zatímco část jeho nástrojů usiluje o pomoc občanům, druhá část čelí rizikům zneužívání a zákon nabývá stále restriktivnější charakter. Je zřejmé, že je potřebné rozdělit zákon na dvě normy, tedy oddělit pomoc v hmotné nouzi pro situace, „kdy se příjemce snaží“ a stát mu chce pomáhat, a vedle toho koncipovat nouzovou hmotnou pomoc pro případy, „kdy se příjemce nesnaží, porušuje podmínky a pravidla“, a stát mu přesto pomáhat musí. Tato pomoc pak může být poskytována neziskovým sektorem za podpory státu. Může se také korigovat a limitovat finanční podoba takové nouzové pomoci. To vše za zásadních ochranných opatření ve prospěch dětí, jež za své rodiče, kteří neplní své povinnosti, nemohou. Tato forma pomoci by měla obsahovat i možnost, že péči o tyto děti převezme stát (internátní formy vzdělání a péče).

Je třeba zásadně změnit také roli státu a příjemců nástrojů sociální ochrany a pomoci a zvýšit osobní odpovědnost člověka za jeho osud. Je to hledání vyváženosti garance pomoci a motivace k vlastnímu úsilí. Problém zaviněné a nezáviněné chudoby stejně jako kritérium vlastní snahy je nutno akcentovat a **v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti**, protože jak ukazuje praxe, nemá smysl rozvíjet podpůrné programy a requalifikace pro osoby, které v zásadě pracovat nechťejí.

Oblast bydlení jako minové pole

Očekávaným vývojem bude velmi ohrožena **sféra bydlení**. Předpokládaný vzrůst nezaměstnanosti a s tím související propad příjmů ohrozí plnění hypotečních závazků, které rozhodně již dávno přesáhly reálnou kapacitu finančních rezerv a příjmů jejich nositelů (viz počátek finanční krize v USA v roce 2008). Při nedostatečných úsporách části obyvatel bude mít řadu negativních dopadů zejména setrvání v zadlužení, exekuce a ztráta bydlení. Lze konstatovat, že důsledky v oblasti bydlení budou kvůli řetězení předchozích faktorů (vedle zatím neznámých zdravotních) velmi bolestivé, s mnoha závažnými riziky destabilizace společnosti.

Zesílí potřeba dostupného nájemného bydlení, kterého je nedostatek. To s sebou nese více aspektů. Zaprvé je nezbytné posílit právní jistotu, a tudíž i sociální hodnotu nájemního bydlení. Po úmrtí nájemce přechází nájem na osoby blízké, ale pouze na dva roky. To pro většinu lidí rozhodně není doba, během níž se jim podaří získat nové bydlení. Taková situace jen zvěšuje nestabilitu v oblasti bydlení. Zmíněnou dvouletou lhůtu je třeba zásadně prodloužit.

Druhým aspektem je výstavba nových bytů. Jeví se účelným zapojit do výstavby bytů mnohem více samotné občany a jejich zdroje a kapacity, a to tak, že se zcela zásadně uvolní podmínky pro výstavbu rodinných domů, popř. prostor pro individuální rekreaci umožňující také bydlení v situaci, kde jde o vlastní pozemek, nepoškodí se zájmy sousedů a nevzniknou nové nároky na infrastrukturu. I to je cesta k posílení kapacity nájemního bydlení. Tím spíš, že může dojít k výraznějšímu odlivu lidí z měst.

Dalším aspektem je nutnost finančně posílit koupěschopnost obyvatel na trhu s bydlením nebo přijmout korekce výše nájmu s ohledem na příjmovou situaci nájemníka.

Posledním zde probraným aspektem ve sféře bydlení je neudržitelnost skutečnosti, že v tak významné oblasti nemá stát nástroje k prosazení svých potřeb a povinností v ochraně sociálně ohrožených skupin obyvatel. Bytová politika je svěřena do samostatné působnosti – jde o jeden z negativních projevů nevyváženého rozdělení působnosti mezi státem a samosprávou.

Závěrem: současný dávkový systém, koncipovaný před čtvrtstoletím v jiných sociálně ekonomických podmínkách a s jiným zadáním, je za hranici své použitelnosti. Je třeba reagovat na současný vývoj a očekávané důsledky a zahájit práci na nové strategii státní sociální ochrany. Je nutno znovu položit fundamentální otázky: koho podporovat, proč, kdy, jak (pojistné a nepojistné systémy), za jakých podmínek? Jaká má být role státu a jaká může být účast samotných příjemců a dalších subjektů? Vzhledem k tomu, že se zmíněné systémy prolínají a ztrácejí cílové zaměření, je nezbytné začít pracovat na nové architektuře sociální ochrany, ne na pouhých korekcích. Koronavirová krize se tak může stát hybatelkou přínosných změn.

Mgr. Jaromíra Kotíková

(jaromira.kotikova@vups.cz) je ředitelkou Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs – RILSA), Dělnická 213/12, Praha 7, Česká republika. Absolvovala vysokoškolské vzdělání v oboru sociologie, veřejné a sociální politiky na FSV UK. Dlouhodobě se profesně věnuje tématům trh práce, politika zaměstnanosti, rizikové skupiny na trhu práce a pracovní podmínky zaměstnanců, a to zejména ve vazbě na probíhající procesy automatizace, robotizace a digitalizace. Působí rovněž na FHS UK, kde přednáší problematiku regionální politiky. Absolvovala odborné stáže ve Španělsku, Portugalsku, Rakousku a v Japonsku.

Ing. Petr Višek

(pevisek@seznam.cz) je vědeckým pracovníkem VÚPSV, v. v. i. a externím přednášejícím na Katedře sociální práce FF UK, obor sociální politika a řízení regionální sociální politiky. Patřil mezi klíčové tvůrce československé/české polistopadové sociální politiky; působil jako ředitel odboru sociální politiky na Federálním ministerstvu práce a sociálních věcí a řídil práci na tvorbě systému státní sociální podpory; řídil i přípravu zákona o životním minimu a spolupracoval na vzniku zákona o pomoci v hmotné nouzi. Byl zakladatelem a dlouholetým ředitelem Socioklubu, o. s.