

REFORMA SOCIÁLNEHO ŠTÁTU

**Skúsenosti z vývoja sociálnej politiky v USA a možnosti ich
uplatnenia na Slovensku**

Michal NOVOTA

Trnava 2005

Abstrakt

Práca sa zaoberá fenoménom sociálneho štátu v Spojených štátoch amerických. Podrobne analyzuje vývoj a reformu sociálnej politiky z roku 1996 ako príklad zlyhania sociálneho štátu. Identifikuje niektoré politické, sociálne, hospodárske a behaviorálne dopady tohto zlyhania spojené predovšetkým s nadmerným rastom vlády, vytláčaním prirodzených spoločenských inštitúcií a ich zmyslu pre dobrovoľnú solidaritu. Autor sa snaží obhájiť presvedčenie, že sociálny štát nie je z dlhodobého hľadiska schopný zabezpečiť plnenie cieľov sociálnej politiky, vytvára závislosť na sociálnej podpore a plytvá verejnými zdrojmi. Preto sa zameriava na hľadanie pozitívnych a negatívnych skúseností zo sociálnej reformy, zvlášť z programov použitých v štáte Wisconsin, ktoré dokázali úspešne zabezpečiť sebestačnosť sociálne odkázaných a ich rodín. Poučenie z týchto skúseností aplikuje pri analýze problémov s dlhodobou nezamestnanosťou na Slovensku a v závere navrhuje regionálny a aktivačný model sociálnej politiky pre Slovensko, ako alternatívny variant prebiehajúcej sociálnej reformy.

Kľúčové slová: sociálny štát, sociálna politika, sociálna reforma, sociálne výdavky, rast vlády, obmedzená vláda, závislosť, solidarita, decentralizácia, prirodzené spoločenské inštitúcie, dobrovoľné organizácie, sebestačnosť, chudoba, dlhodobá nezamestnanosť.

Abstract

This thesis deals with the phenomenon of welfare state in the United States of America. It analyses elaborately the development and reform of social policy from 1996 as an example of failure of the welfare state. It identifies some political, social, economical and behavioral impacts of this failure, mostly interlinked with excessive growth of government, displacing of natural social institutions and their sense of voluntary solidarity. The author makes an effort to vindicate conviction that welfare state is in the long run not capable to secure a fulfillment of social policy goals, creates dependence on social assistance and waste public resources. Therefore he is focusing on searching of positive and negative practices from welfare reform, especially from programs used in State of Wisconsin which proved to secure self-reliance of individuals and their families successfully. The author utilizes lesson from these experiences in analysis of long-term unemployment problems in Slovakia and in conclusion he proposes the regional and activating model of social policy for Slovakia as an alternative variant of present social reform.

Keywords: welfare state, social policy, social reform, social expenditures, government growth, limited government, dependency, solidarity, decentralization, natural social institutions, voluntary organizations, self-sufficiency, poverty, long-term unemployment.

Obsah

Predslov	7
Úvod	11
1. Príčiny krízy a úpadku sociálneho štátu	19
1.1. Rast vlády.....	19
1.1.1. Koloniálna tradícia Poor Laws.....	19
1.1.2. Obmedzená vláda otcov zakladateľov.....	21
1.1.3. Štát ako občianske združenie vs. štát ako súkromná firma.....	24
1.1.4. Progresívne hnutie a ústavná revolúcia.....	24
1.1.5. Program New Deal a vznik sociálneho štátu.....	28
1.1.6. Great Society a úpadok sociálneho štátu.....	33
1.1.7. Sociálne a ekonomické dôsledky rastu vlády.....	43
1.2. Alternatíva prirodzených spoločenských inštitúcií.....	52
1.2.1. Genéza dobrovoľnej solidarity.....	52
1.2.2. Príležitosti a riziká pre dobrovoľné organizácie.....	58
1.2.3. Priestor pre trh a konkurenciu v sociálnych službách?.....	65
1.3. Niektoré etické a behaviorálne aspekty sociálneho štátu.....	69
2. Teoretické a praktické skúsenosti zo sociálnej reformy v USA	77
2.1. Sociálna reforma z roku 1996.....	77
2.1.1. Princípy a ciele sociálnej reformy.....	77
2.1.2. Úspechy a neúspechy sociálnej reformy.....	80
2.2. Wisconsin Works – model úspešnej reformy.....	90
3. Poučenie zo sociálnej reformy pre Slovensko	99
3.1. Dlhodobá nezamestnanosť a spôsoby jej riešenia.....	105
3.2. Možný variant: regionálny a aktivačný model sociálnej politiky pre Slovensko.....	115
Záver	122
Príloha	125
Použitá literatúra	128

"Ak dáte chudobnému rybu, zasýtite ho na jeden deň, ak ho naučíte ryby loviť, pomôžete mu na celý život."

Matka Tereza

"Myslím, že najlepším možným sociálnym programom je práca."

Ronald Reagan

Predslov

Sociálny štát¹ sa stal za posledných päťdesiat rokov v spoločenských a ekonomických vedách fenoménom. Pre niekoho obdivovaným, pre niekoho zatracovaným. Najviditeľnejšiu stopu zanechal v politickej praxi. Priamo alebo nepriamo zasiahol takmer do všetkých sfér ľudskej činnosti a v menšej alebo väčšej miere sa stal súčasťou sociálnej reality takmer v každom modernom štáte. Nič praxeologických východísk sociálneho štátu sa tiahne od nemeckých koreňov v devätnástom storočí, cez švédske a britské experimenty v polovici storočia dvadsiateho. Zápas medzi zástancami a odporcami sociálneho štátu o charakter sociálnej reality nesie so sebou nádyh kontroverznosti, častokrát zaťažený o jednostrannosť, akademický dogmatizmus, principiálne odmietanie trhových riešení, či úmyselnú fetišizáciu v mene sekulárnych náboženstiev „modernosti a racionálnosti“. Tá istá sociálna realita však poskytuje merateľné a odpozorované skutočnosti, dokazujúce, že politika sociálneho štátu má znepokojujúce dopady na spoločnosť. Každá vláda čelí problému, ako vhodne vybrať a nastaviť nástroje sociálnej politiky. Každá vláda čelí voľbe, či extenzívne opatrenia sociálneho štátu zaviesť a akú mieru jeho inštitucionalizácie² uprednostniť. Slovensko nie je ako tranzitívna a reformná krajina výnimkou, aj keď je vo svojej slobodnej voľbe značne obmedzená spoločnými opatreniami Európskej únie.

¹ V slovenskom jazykovom prostredí sa začal používať termín „sociálny štát“ alebo ojedinele „blahobytný štát“, ktorý je ekvivalentom anglického termínu „welfare state“.

² Pod inštitucionalizáciou sa myslí kvalitatívna a kvantitatívna miera uplatnenia opatrení sociálneho štátu v právnom poriadku, politickom systéme a politickej kultúre krajiny.

Potvrdilo sa, že sociálny štát vytvára viac problémov ako rieši. Takto zjednodušene by sme mohli opísať skúsenosť Spojených štátov amerických (USA) so sociálnym štátom. Američania mali za uplynulých osemdesiat rokov možnosť vyskúšať obe strany mince tohto experimentu. Sociálny štát sa tu rozvinul skôr revolučne ako evolučne. Postupný ústup od princípov samosprávy koloniálnej Ameriky, cez pozvoľný rast vlády a jej výdavkov, po rýchle zavedenie sociálneho poistenia a sociálnej starostlivosti v čase Veľkej hospodárskej krízy. Dramatický presun váhy z dobrovoľnej na povinnú solidaritu, rast štátom vynucovanej a centralizovanej sociálnej politiky poznačil celé obdobie po administratíve prezidenta Franklina Roosevelta a stopu zanechal aj v najškodlivejšom experimente najnovších amerických dejín – Veľkej spoločnosti Lyndona Johnsona.

V roku 1960, na konci svojho funkčného obdobia, prezident Dwight Eisenhower identifikoval problém „vojensko – industriálneho komplexu“ ako rastúcu závislosť obranných zložiek od vojenského priemyslu a niekedy premrštené výdavkové horúčky na ďalšie zbrojenie v dôsledku rivalít v studenej vojne. V roku 1995, keď studená vojna doznievala v ojedinelých výstreloch regionálnych konfliktov, pribudol nový, „sociálno – industriálny komplex“.³ Tentoraz nie spoza chmúrnej opony, ale zo samého srdca amerického sna. Nepremyslená snaha pomôcť každému, ale najmä chudobnému členovi rôznorodej americkej spoločnosti požívať inklúziu, rovnaké práva a blahobyť vo virtuálnej rovnosti, skončila vo víre astronomických sociálnych výdavkov. K tomu pribudlo budovanie kultúry závislosti na návykovej pomoci modernej verzie milosrdného samaritána – sociálneho štátu. Liečebný proces, ktorý mal vyriešiť nadhodnotené choroby spoločnosti a odstrániť chudobu zo štatistických výkazov, sa stal horší ako choroba sama. A to paradoxne bez zrozumiteľného vymedzenia diagnózy. „Sociálno – industriálny komplex“ vytvoril sieť štátnej byrokracie a prerozdeľovania, hľadajúcu zmysel svojej existencie v samej existencii. Rok 1996 znamenal zmenu kurzu. Prezident Bill Clinton, aj keď určite nerád, musel s podpisom reformného balíka zákonov priznať,

³ *Welfare – Industrial Complex*. Termín, ktorý použil Peter Cove vo svojej práci *Making Welfare-to-Work Fly*. Porovnaj: Cove 2000, str. 5.

že Amerika „skončila éru sociálneho štátu, tak ako ho poznáme.“⁴ V USA nastala éra pomalého návratu k prirodzeným inštitúciám, najpevnejšiemu pletivu spoločenských vzťahov, a otvoril sa priestor pre desiatky a stovky experimentov na úrovni štátov a okresov. Prebujnená vláda pochopila, že je čas „zaradiť spätný chod“. Prirodzene, ide o bezprecedentný jav v dejinách dvadsiateho storočia, preto tak podozrivo opatrný. Dlhodobý cieľ je nespochybniteľný: ukončiť starostlivo vypestovanú kultúru závislosti presunom odkázaných do pracovného procesu s cieľom pomôcť im stať sa sebestačnými a dôstojnými na základe vlastného zárobku a rodinného príjmu, nie z prostriedkov daňových poplatníkov. Sociálny štát však neustupuje revolučne, ale evolučne a je isté, že už nikdy neustúpi celkom.

Mapovať cestu od dvadsiatych rokov dvadsiateho storočia po stále „horúce“ a neúplné zhodnotenia reformy z roku 1996, je ako absolvovať storočnú púť za niekoľko dní. Najmä Slovensku a ostatným krajinám Európskej únie by takáto púť mohla priniesť istú formu „duchovnej“ obnovy.⁵ Každé zastavenie prináša poučenie z chýb, a tiež dávku pozitívnych skúseností a trendov. Táto práca má byť o ich stručnom predstavení a zhodnotení. Na Slovensku prebieha deklarovaná reforma sociálneho systému, započatá čiastočnou privatizáciou starobných dôchodkov a zavedením niektorých kozmetických (skôr motivačných) úprav v systéme štátneho sociálneho zabezpečenia, predovšetkým v službách zamestnanosti. Pozorovateľ sa neubráni dojmu, že príslušné Ministerstvo sociálnych vecí a rodiny na boj s

⁴ „We have ended welfare as we know it.“ Citácia z Handler 2003, str. 1.

⁵ Demaskovanie rizikových prvkov sociálneho štátu predpokladá priznanie chybného uvažovania vo viacerých štátoch Európskej únie, kde nadmerná štátom vynucovaná sociálna ochrana vedie k dlhodobému zaostávaniu ekonomickej výkonnosti za USA a ostatnými dynamicky rastúcimi ekonomikami. Väčšina krajín EÚ, no predovšetkým Nemecko a Francúzsko, čelia problémom vysokého daňového a odvodového zaťaženia, deficitom verejných financií v dôsledku dôchodkových systémov neprispôsobených demografickým faktorom, či príliš štedrých sociálnych dávok. Jedným z dopadov aktuálnych problémov je nedodržovanie spoločného Paktu rastu a stability, alebo stanovenie utopických a nesplniteľných cieľov tzv. Lisabonskej stratégie. Alan Greenspan označil za príčinu ekonomického zaostávania EÚ za USA veľmi vysoko nastavené ochranné štandardy pracovného práva, ktoré spolu s predimenzovaným vplyvom odborov spôsobujú nepružnosť trhu práce a znižujú produktivitu práce. Trend ekonomickej a sociálnej integrácie a harmonizácie (napríklad prostredníctvom návrhu Ústavy pre Európu) situáciu komplikuje a znamená tiež riziko pre nové členské štáty únie, ktoré k spoločenstvu pristúpili v roku 2004. Pozri: Gonda, P.: Euroústava proti (ekonomickému) pozdvihnutiu sa Európy. Materiál prednesený na konferencii „Prečo odmietnuť euroústavu“, Bratislava, 11.10.2004; Novota 2005.

najpálčivejším sociálnym problémom – dlhodobou nezamestnanosťou, používa viac populistický bojový arzenál ako úspechom osvedčené metódy. Hľadanie „novej sociálnej politiky“ a heslá typu „pracovať sa oplatí“ treba naplniť konkrétnym obsahom, ktorého predobraz môžeme vystopovať práve v skúsenostiach z americkej reformy. Záver práce sa stručne dotkne možností uplatnenia tohto *know-how* v slovenských podmienkach.

Na tomto mieste by som rád poďakoval všetkým, ktorí mi priamo aj nepriamo pomohli nájsť zmysel tejto práce. Na prvom mieste ďakujem svojmu konzultantovi Petrovi Gondovi, ktorý mi poskytol podnetné rady a prísne vedenie pri spracovávaní práce, ako aj spoločnosť pri terénnom výskume v Spojených štátoch. Ďalej ďakujem pánovi Billovi Bakerovi zo Združenia za sociálnu reformu za inšpiráciu a cenné materiály. Za neoceniteľnú skúsenosť osobného stretnutia so sociálnym systémom v USA sa zaslúžili páni Jason Turner z *Turner Government Operations*, Robert Rector, Peter Fagan a Joseph Loconte z *Heritage Foundation*, Peter Cove z *America Works*, slečna Jeniffer Zeigler z *CATO Institute* a vždy ochotný tím zamestnancov agentúr *FEGS* v New Yorku, *Maximus* v Milwaukee a predovšetkým *El Paso Department of Human Services* v Colorado Springs. Im všetkým patrí moja úprimná vďaka.

Úvod

Sociálny štát je holistickou koncepciou sám o sebe. Jeho komplexnosť je nutné „rozmeniť“ na menšie, jednoduchšie pochopiteľné celky. Preto sa pre účely práce orientujem na sociálnu realitu v USA a niektoré problémové aspekty na Slovensku. S cieľom vyhnúť sa nedorozumeniam, považujem za potrebné úvodom vyjasniť a zovšeobecniť základné pojmy a definície.

Predmetom tejto práce je sociálny štát. Prvýkrát ho identifikoval a pomenoval arcibiskup William Temple v práci „Citizen and Churchmen“ z roku 1941. Označil tak štát, ktorý ľuďom v núdzi, t.j. postihnutým, nemajetným, zostarnutým a invalidným, poskytuje právnymi a administratívnymi prostriedkami hmotné zaopatrenie.⁶

Historická prax sociálneho štátu sa začala odvíjať už oveľa skôr, v cisárskom Nemecku devätnásteho storočia. Kancelár Otto von Bismarck s pragmatickým cieľom obmedziť politický kredit vznikajúcej sociálnej demokracie a vyhnúť sa stupňovaniu „triedneho boja“, presadil prvú modernú sociálnu legislatívu, ak neberieme do úvahy tradíciu anglických *Poor Laws* z roku 1601.⁷ Zákony zavádzajúce povinné sociálne poistenie (nemocenské, úrazové, starobné a invalidné) z rokov 1882, 1884 a 1889 inšpirovali progresívny prístup ostatných európskych krajín. Dánsko prijalo kópiu nemeckej legislatívy medzi rokmi 1891 až 1898, Belgicko 1894 a 1903, Švajčiarsko prijalo v roku 1909 ústavný dodatok, ktorým sa federálnej vláde otvorila možnosť vytvorenia schémy sociálneho poistenia.⁸ Trendom najdlhšie odolávali anglosaské krajiny. Veľká Británia a jej liberálna vláda v rokoch 1906 až 1914 vytrvalo odmietali sociálne schémy. Spojené štáty, kde tieto snahy dlhodobo odmietal Najvyšší súd, zaviedli sociálne poistenie až v roku 1935, keď hlas odporcov umlčali devastačné dopady hospodárskej krízy a Rooseveltove nominácie sudcov.

⁶ Porovnaj: Scruton 1999, str. 143.

⁷ Viac k zaväzujúcemu vplyvu *Poor Laws* na vývoj sociálnej politiky v USA v kapitole 1.1. Rast vlády.

⁸ Porovnaj: Briggs 2000, str. 21 - 22.

Existuje viacero definícií sociálneho štátu, niekedy protichodných. V širšom zmysle slova sociálny štát predstavuje súhrn praktických výsledkov sociálnej politiky štátu a ich dopad na spoločenský a ekonomický vývoj. V užšom zmysle slova je vhodná definícia od Assa Briggs: „sociálny štát je štát, v ktorom sa organizovaná moc (prostredníctvom politiky a administratívy) úmyselne používa v snahe modifikovať hru trhových síl aspoň v troch smeroch – (1) jednotlivcom a rodinám garantuje minimálny príjem bez ohľadu na trhovú cenu ich práce alebo majetku; (2) znižuje rozsah neistoty a nebezpečia, čím chráni jednotlivcov a rodiny pred istými sociálnymi eventualitami (napríklad ochorením, starobou a nezamestnanosťou), ktoré vedú k individuálnym a rodinným krízam; (3) zaistením, že všetkým občanom bez rozdielu postavenia alebo triedy sa zaručujú najlepšie možné štandardy v súvislosti s istým dohodnutým rozmedzím sociálnych služieb...“⁹ Z moderného hľadiska je pre sociálny štát dôležitejšie „optimum“ ako „minimum“ sociálnych služieb. Váha sa kladie na úlohu štátu a štátnej administratívy pred zodpovednosťou jednotlivca, rodiny či najbližšej komunity.

V súvislosti s pojmom sociálny štát sa stretneme s viacerými, menej legitímnymi a viac kontroverznými atribútmi, ktoré ho dopĺňajú alebo definujú. Najviac vyskytované pojmy sú sociálne občianstvo, sociálne práva a univerzalizmus. Sociálne občianstvo vychádza z práce T.H. Marshalla s názvom *Citizenship and Social Class* (Občianstvo a sociálna trieda). Podľa Marshalla sa moderné občianstvo vyvinulo z troch pilierov demokratizácie, prebiehajúcej počas posledných troch storočí. V osemnástom storočí došlo k položeniu základov zákonného ustanovenia občianskych práv a súdnych dvorov na ich ochranu. V devätnástom storočí vznikli politické práva s reprezentáciou v zastupiteľských orgánoch. Kulmináciou demokratického ideálu v dvadsiatom storočí je sociálne občianstvo spojené so vzdelávacím systémom a sociálnymi službami.¹⁰ Občianstvo úzko súvisí so

⁹ Citované podľa Briggs 2000, str. 18.

¹⁰ „...navrhujem rozdeliť občianstvo na tri časti... Tieto časti alebo elementy budem nazývať občianske, politické a sociálne. Občiansky element pozostáva z práv nevyhnutných pre osobnú slobodu – sloboda jednotlivca, slobody prejavu, myslenia a viery, právo vlastníť majetok a uzatvárať zmluvy, právo na spravodlivosť. Posledné je v inom poradí ako ostatné, pretože je to právo obraňovať a uplatňovať práva jedinca v rovnosti z ostatnými prostredníctvom spravodlivého súdneho procesu

sociálnymi právami, vychádzajúcimi z nárokov jedinca alebo skupín jednotlivcov v krízovej situácii voči štátu alebo inej entite, povinnej zabezpečiť nápravu na základe normovanej povinnej solidarity bez opory v recipročnej povinnosti alebo zdrojoch. Takto definované práva sú skôr „kodifikáciou nepochybných i pochybných ideálov a normatívnych predstáv“¹¹, navyše ťažko odôvodniteľné a vynutiteľné. Keďže každý je nositeľom neodcudziteľných práv, vynára sa princíp univerzalizmu ako kľúča k dosiahnutiu „optima“ vyrovnávania sociálnych rozdielov, nepochybnému cieľu sociálneho štátu. Richard Titmuss vo svojej eseji *Universalism versus Selection* (Univerzalizmus verzus výber) definuje, že „jednou základnou historickou príčinou prijatia tohto princípu bol cieľ urobiť služby dostupné a prístupné celej populácii takým spôsobom, aby dotknutých nezahrnuli ponížujúcou stratou postavenia, dôstojnosti alebo sebaúcty. Pri využívaní verejne poskytovanej služby nesmie mať nikto pocit menejcennosti, extrémnej núdze, hanby alebo stigmy; žiadne posudzovanie jednotlivca ako ‚verejného bremena‘...“¹²

Syntézou týchto pojmov a pridaním ďalších atribútov môžeme rozoznať niekoľko typov alebo modelov sociálnych systémov, ktoré sa vyvinuli za uplynulých sto rokov na základe rozdielnych kultúr a motivačných prvkov. Rozdiely vo verejnej voľbe prostriedkov sociálnej politiky vedú k rozdielom vo výsledkoch. Sociálne režimy združujú krajiny s podobnými prostriedkami sociálnej politiky a podobnými výstupmi zo systému. Táto asociácia však nie je trvalá, ale dynamická, lebo sociálne režimy sa vyvíjajú tak ako jednotlivé krajiny a ojedinele môžeme pozorovať mobilitu z jedného modelu do druhého. Tabuľka č. 1 ukazuje mieru inštitucionalizácie a náčrt rozdielov medzi anglosaským sociálnym systémom (vrátane USA) a európskymi sociálnymi systémami. Považujem za nutné upozorniť,

(due process of law). To ukazuje, že inštitúcie najviac priamo spojené s občianskymi právami sú súdy. Pod politickým elementom myslím právo zúčastňovať sa na výkone politickej moci, ako člen orgánu obdareného politickou autoritou alebo volič členov tohto orgánu. Korešpondujúce inštitúcie sú parlamenty a zastupiteľstvá miestnej vlády. Pod sociálnym elementom myslím celkovú škálu, od práva na minimum ekonomického blahobytu a bezpečnosti po právo na podiel v sociálnom dedičstve a na prežitie života na úrovni civilizovaného stvorenia podľa štandardov prevládajúcich v spoločnosti. Najbližšie inštitúcie sú vzdelávací systém a sociálne služby...“ Citované podľa: Marshall 2000, str. 32.

¹¹ Citované podľa: Kabele 2003, str. 2.

¹² Citované podľa: Titmuss 2000, str. 42.

že ide len o názorné a všeobecné vymedzenie niektorých atribútov sociálneho štátu, ktoré nemá úplnú výpovednú hodnotu.¹³

Tabuľka č.1.: Vymedzenie sociálnych systémov

<i>model</i>	Škandinávsky	Kontinentálny (Bismarckov)	Anglosaský (Atlantický)	Juhoeurópsky
<i>kritérium</i>	právo	kapitácia ^a	potreba	potreba, kapitácia
<i>charakteristika</i>	plná zamestnanosť, sociálny štát je hlavný zamestnávateľ a kompenzátor len v krajnom prípade.	celkový rast, sociálny štát je hlavný kompenzátor a zamestnávateľ len v krajnom prípade.	celkový rast, sociálny štát je kompenzátor v krajnom prípade, vynucuje pracovnú aktivitu	zachytávanie, sociálny štát je len semi-inštitucionalizovaný m sľubom
<i>právo na</i>	prácu	sociálnu istotu	adresný príjmový transfer	prácu a blahobyt je deklarované
<i>podpora sociálneho občianstva</i>	inštitucionalizovaný koncept sociálneho občianstva		žiadna podpora	implementovaná len čiastočne
<i>politická ideológia</i>	sociálna demokracia	sociálna demokracia	konzervativizmus, liberalizmus	kresťanská demokracia
<i>centrálna inštitúcia</i>	štát	štát	štát, trh	rodina
<i>rozsah</i>	extenzívny	extenzívny	obmedzený	obmedzený
<i>objekt ochrany</i>	občan	napojený na trh práce	občan, člen rodiny	člen rodiny alebo miestnej komunity

Poznámky: ^a *capitation*, ^b dobrovoľná organizácia (*voluntary, NGO, non-profit/for-profit organization*)
 Zdroj: Leibfried, S.: Toward a European Welfare State? In: The Welfare State - A Reader. Polity Press, Cambridge 2000, str. 193; Kiland, Ch.: The Norwegian Welfare State – in a comparative Perspective, poznámky k prednáške, Oslo 2003; Arts, W. – Gelissen, J.: Three Worlds of Welfare Capitalism or More? In: Journal of European Social Policy 05/2002, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 12, str. 137 - 158; autor.

Keďže predchádzajúce riadky naznačili, že pojem sociálny štát je príliš všeobecný a vágny, pre účely práce je jednoduchšie a zrozumiteľnejšie sa opierať o termín sociálna politika (respektíve sociálna ochrana). Tú rozumiem ako jeden z pilierov širšieho systému prerozdelenia¹⁴ verejných zdrojov, respektíve povinnej a „štátom“ vynucovanej sociálnej solidarity. Za konečný cieľ sociálnej politiky

¹³ Svedčí o tom aj skutočnosť, že Slovensko nie je možné stotožniť so žiadnym vyprofilovaným modelom. Nezávisle na tejto typológii sa preto spomína špecifický slovenský „work based“ model. Pozri: Gonda, P.: Evaluation of Work Oriented Welfare Model in Slovakia. Materiál prezentovaný na Work First Europe Conference v Budapešti, 14. – 15. októbra 2004.

¹⁴ Pod týmto pojmom rozumiem prerozdelenie ziskov a odmien s cieľom dosiahnuť nejaký ekonomický alebo sociálny cieľ. (Porovnaj: Scruton 1999, str. 120) V tomto prípade prerozdelenie štátnych príjmov, najmä daní od tvorcov finančných zdrojov prostredníctvom vlády (verejnej správy) so zreteľom na naplnenie cieľov sociálnej politiky formou finančných transferov.

považujem poskytnutie pomoci k svojpomoci (pričom najlepšou svojpomocou je práca a vlastná mzda), obrazne vyjadrenej v citáte Matky Terezy v úvode práce. Pomoc k svojpomoci znamená „skutočnú“ solidaritu s reciprocitou odkázaného a je opakom „falošnej“ solidarity v podobe štátom garantovaných sociálnych práv a finančných dávok dokázateľne vytvárajúcich kultúru závislosti.¹⁵ Za priame ciele sociálnej politiky považujem:

1. znižovanie a elimináciu chudoby jednotlivcov a rodín,
2. sociálnu ochranu objektívne znevýhodnených obyvateľov (napríklad zdravotne postihnutých),

a za nepriame ciele:

3. efektívnosť a hospodárnosť systému financovania sociálnej politiky,
4. umožnenie jednotlivcom a rodinám zabezpečiť si plnohodnotný život z vlastných zdrojov aj v prípade zmenenej životnej situácie (napríklad v chorobe, materstve, nezamestnanosti alebo starobe).¹⁶

Práca vychádza z univerzálneho a klasického delenia sociálnej politiky na sociálne poistenie (princíp zásluhovosti), sociálnu podporu a sociálnu pomoc (princíp solidarity).¹⁷ Sociálneho poistenia sa v prípade USA dotknem iba okrajovo, rovnako v prípade Slovenska (iba ak poistenia v nezamestnanosti v rámci pasívnej politiky trhu práce). Keďže dominantným problémom bude riešenie dlhodobej nezamestnanosti a eliminácia chudoby, dotýkať sa budem sociálnej podpory a pomoci. Je prirodzené, že sociálna politika sa orientuje podľa ideologických predstáv jej nositeľov, predovšetkým v otázke verejnej voľby vyššej či nižšej miery

¹⁵ Ako konštatuje Jiří Kabele: „Solidarita v zmysle apriórnej sociálnej opory, nepodmienennej súdnosťou a slobodnou voľbou obete, je demaskovaná vo vojenskom termíne ‚falošná solidarita‘...Účinná pomoc...má preto vnútorne paradoxný charakter: je pomocou v tom, aby si ľudia pomohli sami a musí teda ‚vedieť‘ pomoc odopierať.“ Citované podľa: Kabele 2003, str. 6 – 7.

¹⁶ Gonda, P.: Nevyhnutnosť a smerovanie sociálnych reforiem na Slovensku. Materiál z konferencie „Riešenie problémov chudoby a nezamestnanosti“, Bratislava, 10. 1. 2003.

¹⁷ V podmienkach Slovenskej republiky toto rozdelenie znamená: sociálne poistenie zabezpečuje ochranu obyvateľov v rôznych situáciách, najmä vo vzťahu k pracovnej sile. Stojí na princípe zásluhovosti, teda výška poistnej dávky závisí od odvedených príspevkov do systému; sociálna podpora pracuje na princípe solidarity, je teda založená na dávkach zo štátneho rozpočtu (z daní všetkých obyvateľov) pre riešenie niektorých štátom definovaných životných situácií obyvateľov; sociálna pomoc predstavuje systém náhradných zdrojov poskytovaných v situáciách hmotnej núdze.

„sociálnej spravodlivosti“¹⁸, a s tým spojenej garancie istého súboru „sociálnych práv“¹⁹. Pri posudzovaní sociálnej politiky ma zvlášť bude zaujímať úloha štátu²⁰ a zásahov jeho administratívneho aparátu, ako aj rozsah slobody, respektíve súkromnej iniciatívy a majetku, ktorú ochraňuje. Môj záujem v práci sa koncentruje na potvrdenie nasledujúcich pracovných hypotéz:

- a) Sociálny štát zlyháva, pretože narúša sociálne úlohy prirodzených spoločenských inštitúcií, čo súvisí s jeho kauzálnym vzťahom s rastom vlády, nadmerným zasahovaním do súkromnej sféry občanov či podnikateľov a postrádaním etického rozmeru pri rozhodovaní.
- b) Sociálny štát nie je z dlhodobého hľadiska schopný zabezpečiť plnenie cieľov sociálnej politiky, pretože štátom vynucovaná sociálna solidarita postráda osobnú zodpovednosť a motiváciu dotknutých subjektov, je byrokratická a vedie k nadmernému a neadresnému plytvaniu verejných financií.

Hypotézy majú za cieľ odhaliť podstatu nasledujúcich paradigiem. Pri istej miere zovšeobecnenia možno konštatovať, že efektívnosť a cielenosť systémov sociálnej ochrany úmerne klesá s rastom jednorazových či opakovaných štátnych zásahov. Predpokladá sa, že rast vlády a všeobecná akceptácia jej zasahovania do ekonomiky a spoločnosti v 20. storočí zapríčinili potlačanie dobrovoľnej solidarity a naopak, nárast povinnej solidarity. Tento vývoj nevyhnutne viedol a naďalej vedie k efektu vytlačania prirodzených sociálnych inštitúcií v spoločnosti, akými sú rodina, cirkev (predovšetkým charita) či dobrovoľný sektor²¹, ktoré v slobodných

¹⁸ Nechcem legitimizovať pojem sociálnej spravodlivosti v zmysle definície Johna Rawlsa (viac v kapitole 1.3. Niektoré etické a behaviorálne aspekty sociálneho štátu). Pod sociálnou spravodlivosťou na základe práce Millera (pozri: Miller 1976) rozlišujem tri hlavné princípy, ktoré sa vzájomne prekrývajú: Individuálne slobody, zásluhy a konečné potreby.

¹⁹ Sirovátka 1999, str. 777.

²⁰ Pod pojmom štát, vláda a rast vlády pre účely tejto práce myslím verejnú správu, ako ekvivalent anglického *general government*. V slovenských podmienkach tam spadá: ústredná správa (štátny rozpočet, štátne fondy, privatizačné fondy, špecializované inštitúcie), fondy sociálneho zabezpečenia (sociálne a zdravotné poistenie) a regionálnu a miestnu samosprávu. (pozri: Gonda: Verejné financie. 2004, str.527) V USA navyše treba rozlišovať horizontálne usporiadanie moci, medzi federálnymi, štátnymi a lokálnymi vládami.

²¹ Pod široko definovaným pojmom „dobrovoľný sektor“ pre účely tejto práce rozumiem všetky inštitúcie (občianske združenia, neziskové organizácie, nadácie, neinvestičné fondy), ktoré sa v rámci

podmienkach plnia svoje sociálne úlohy bez nátlaku. Obmedzuje osobnú iniciatívu a prehliada základný filozoficko – teologický predpoklad, že človek zaťažený dedičným hriechom má vo svojej ľudskej podstate sklon k zneužívaniu pomocnej ruky štátu a vysoko nastavených sociálnych štandardov. Tak vytvára sociálne pasce, novú „kultúru závislosti“, a potláča zodpovednosť jednotlivca za svoje vlastné konanie²². Namiesto plnenia svojich cieľov, odstraňovania negatívnych sociálnych javov ako chudoba alebo nezamestnanosť, vytvára deformácie sociálnej sféry, a tým ešte viac prehľbuje dopad týchto problémov na spoločnosť. Nepriaznivo sa odráža v ekonomických ukazovateľoch: ekonomickej výkonnosti, konkurencieschopnosti, v produktivite práce a raste zamestnanosti.

Takýto systém sociálnej ochrany nezdôrazňuje potrebu reforiem nástrojov sociálnej politiky v súvislosti s negatívnym demografickým vývojom – postupným starnutím obyvateľstva a nízkou natalitou, ktoré ďalšiu existenciu priebežných systémov sociálneho zabezpečenia vystavuje riziku nekrytých záväzkov. Výsledkom môže byť dramatický rast deficitu a zadĺženia verejných financií. Vychádzam z presvedčenia, že príčinou týchto javov je nedostatočné rešpektovanie súkromného vlastníctva a individuálnych schopností, spojené s rastom moci štátneho aparátu.

Centralizácia sociálnej politiky je kontraproduktívna. Riešenie sociálnych problémov ako aj nastavenie štandardov sociálnej ochrany je efektívne vtedy, keď sa vykonáva na základe dôsledného rešpektovania princípu osobnej slobody, zodpovednosti, vlastníckych práv, subsidiarity²³ a decentralizácie.²⁴ Zdôrazňujem najmä predpoklad dobrovoľnej participácie na sociálnej ochrane v zmysle podpory

svojho poslania a činnosti, či už priamo alebo nepriamo, venujú prevencii negatívnych sociálnych javov, prípadne plnia isté úlohy sociálnej politiky.

²² Gonda – Timoracký 2003, str. 5.

²³ Princíp subsidiarity sa stal v posledných rokoch predmetom rôznych dezinterpretácií (aj zo strany inštitúcií EÚ), preto pridávam definíciu: „To, čo môže jednotlivec uskutočniť vlastnými silami, nesmie mu spoločnosť odobrať; čo môže uskutočniť malé spoločenstvo, to mu nesmie odobrať väčšie... Štát musí v každom prípade na základe princípu subsidiarity rešpektovať osobné práva jednotlivcov, práva prirodzeného spoločenstva rodiny a práva slobodných združení, aby mohli v rámci zákonov potrebných pre spoločné dobro, dobrovoľne rozvíjať svoje činnosti.“ Porovnaj: Sutor 1999, str. 40 - 44.

²⁴ Decentralizáciou sa v kontexte tejto práce rozumie opak centralizácie, teda presun váhy vo výkone moci verejnej správy v oblasti sociálnej politiky z centrálnej štátnej (federálnej) úrovne na nižšie územné celky (kraje, okresy, obvody, obce a podobne).

prirodzených inštitúcií. Naopak, vládou vynucovaná participácia na sociálnej ochrane by mala byť minimálna a adresná tam, kde nemôžu plniť svoju sociálnu rolu prirodzené inštitúcie. Vláda manipuluje s prostriedkami daňových poplatníkov. Výsledný „output“ sociálnej politiky (ekonomická sebestačnosť jednotlivca a rodiny) preto musí byť vyšší ako „input“ - náklady na naplnenie cieľov sociálnej politiky. Súčasný systém sociálnej ochrany postrádajú jasné vymedzenie nositeľa zodpovednosti, čo retarduje osobnú motiváciu každého postihnutého občana a vedie k plytvaniu a zneužívaniu pomoci. Sociálna ochrana musí zdôrazňovať osobnú zodpovednosť každého jednotlivca, a preto je nemysliteľná bez individuálneho a selektívneho, nie univerzálneho prístupu. Osobná zodpovednosť znamená zainteresovanie jednotlivca, vždy s takou formou pomoci, ktorá v konečnom dôsledku povedie k svojpomoci a opusteniu návykov „kultúry závislosti“. Prirodzene za rešpektovania slobody, individuálnych schopností jednotlivca a posvätnej intimity jeho rodinného prostredia.

Pre lepšiu zrozumiteľnosť som prácu rozdelil na tri logické celky. Prvá časť o zlyhaní sociálneho štátu v USA odкрýva podstatu rastu vlády, útlaku a „rekonštrukcií“ prirodzených spoločenských inštitúcií, spolu s etickými dopadmi tohto vývoja. Druhá kvalitatívne hodnotí prvé výsledky reformy z roku 1996, zvlášť experimenty v štáte Wisconsin. Tretia z amerických skúseností vyvodzuje trendy hodné nasledovania a predkladá alternatívny model sociálnej politiky pre Slovensko. Pri spracovaní faktov som použil analyticko – popisnú a komparatívnu metódu, prirodzene, s istou mierou zovšeobecnenia a zjednodušenia. Rád by som upozornil každého čitateľa, že prezentované názory a stanoviská predstavujú osobné postoje autora a majú byť výzvou k diskusi o budúcom smerovaní sociálnej politiky na Slovensku a v Európe.

1. Príčiny krízy a úpadku sociálneho štátu

1.1. Rast vlády

V politickej tradícii Spojených štátov amerických stojí nadovšetko presvedčenie, že tá vláda vládne najlepšie, ktorá vládne najmenej. Toto presvedčenie pramení z poznania ľudskej prirodzenosti, nevyspytateľnej v zneužití aj tých najlepších inštitúcií k zlým pohnútkam. Od zneužitia moci je krátka cesta k despotizmu, politickému strašidlu amerického politického establishmentu. Richard Weaver píše: „prastarý politický axióm hovorí, že rozmaznaní ľudia vyzývajú k despotickej vláde.“²⁵ Pravdepodobne to je dôvodom, že rozsah vlády je za posledné tri desaťročia označovaný za najvypuklejší politický problém, ktorý ma do činenia s obmedzovaním slobody občanov a ich súkromných iniciatív. V Spojených štátoch by sa dnes len ťažko našiel človek, ktorému neleží na srdci nadmerný rozsah súčasnej federálnej vlády a jej administratívneho aparátu. Téma zlyhávania vlády je tak mediálne pokrytá, že zarazí každého európskeho pozorovateľa. Občianske (ak nie slobodné) povedomie pestované dvestoročnou demokraciou a koloniálnou identitou zneužitia autority, prežíva v podvedomí amerického národa a „nekričí“ len v čase podávania daňového priznania. V kontexte mojej práce je nutné upozorniť na kauzálnu súvislosť rastu vlády s neefektívnym sociálnym štátom. Snaha premeniť štát z ochrancu práva v zaopatrovaciu inštitúciu, ktorá vynucuje sociálnu solidaritu a realizuje centralizované sociálne programy, viedla k problémom, na ktoré chcem upozorniť.

1.1.1. Koloniálna tradícia Poor Laws

V diskusiách o reforme americkej sociálnej politiky v polovici deväťdesiatych rokov zaznievali argumenty o potrebe návratu k osobnej zodpovednosti a prirodzeným inštitúciám. Málokto tušil, že tento prístup zapustil svoje hlboké korene v étose amerického národa dávno za horizontom dvadsiateho

²⁵ Citované podľa: Johnston 2004, str. 11.

storočia, ktorý sa stal intelektuálnou hranicou modernosti a progresívnosti.²⁶ Fundament americkej sociálnej politiky siaha paradoxne až do šestnásteho storočia, keď „nový svet“ osídľovali prví osadníci. Koloniálna Amerika osemnásteho storočia bola dedičom politických a spoločenských konvencií Anglicka. V roku 1601 štyridsiaty tretí parlament anglickej kráľovnej Alžbety kodifikoval prvú sociálnu doktrínu v histórii, ktorú poznáme pod názvom *Poor Laws*. Predstava ctených členov anglickej snemovne nebola ďaleko od predstáv členov amerického Kongresu, lobujúcich za presadenie sociálnej reformy. Pomoc chudobným a odkázaným spočívala na pleciach jednotlivcov, cirkví a kláštorov. Koncepcia *Poor Laws* spočívala na štyroch definujúcich princípoch:²⁷

1. Sociálna starostlivosť sa stala čiastočne záležitosťou verejnej zodpovednosti, ktorú vykonávali osobitní úradníci, oprávnení dohliadať a pomáhať chudobným.
2. Administrácia sociálnej starostlivosti bola zverená do rúk miestnych autorít. Každá farnosť a kongregácia bola zodpovedná za chudobných vo svojej oblasti.
3. Primárna zodpovednosť za každého odkázaného bola orientovaná na užšiu rodinu, prípadne rozšírenú rodinu. Farnosť nesmela pomáhať jednotlivcovi alebo rodine, ak sa tejto úlohy mohli zhostiť ostatní príbuzní (deti, vnuci, a pod.).
4. Chudobní a odkázaní boli považovaní za zodpovedných jedincov, schopných z dlhodobého hľadiska zabezpečiť samých seba a svoje rodiny. Poverení úradníci, prípadne farnosť, dohliadali, aby si odkázaní našli prácu, a tak sa odvdáčili za pomoc alebo finančnú podporu, dokonca aj od príbuzných.

Formálny a neformálny rámec *Poor Laws* ponúka obraz, ktorý je podozrivo podobný hodnotám, ktoré môžem nazvať étosom americkej sociálnej politiky –

²⁶ Leszek Balcerowicz na margo tohto moderného intelektuálneho fenoménu dopĺňa: „Pri hodnotení inštitucionálnych riešení treba používať iné kritériá ako dátum, keď sa objavili. Takéto uvažovanie nijako nenahradí označovanie neskorších riešení prívlastkom ‚moderný‘ (napríklad ‚moderný intervencionizmus‘). Používanie etikiet je len dôkazom duševnej lenivosti alebo naivnej viery v iluzórne schémy.“ Citované podľa: Balcerowicz 2000, str. 154.

²⁷ Spracované podľa: Bush – Horn 2003, str. 5. a Tanner 2003, str. 13 -16.

„drsnej láske“, decentralizácii a skutočnej solidarite zameranej na pomoc k svojpomoci. Američania osemnásteho a devätnásteho storočia prevzali schému správania, na základe ktorej boli chudobní a odkázaní povinní hľadať pomoc najprv v najbližšej rodine a komunite. Iba ak táto forma pomoci zlyhala, komunita (zásadne miestna alebo štátna) bola morálne (niekedy aj právne) povinná poskytnúť záchrannú sieť pre rodinu, samozrejme za adekvátnu recipročnú protihodnotu (ak bola uplatniteľná). Takáto pomoc, poskytnutá obcou (*township*) alebo okresom, mohla mať formu grantu, pôžičky, materiálnej a potravinovej pomoci, zaplata dluhov v miestnom obchode alebo adoptívnej starostlivosti o postihnuté dieťa. Samosprávy budovali chudobince, ktorých telesne zdatní klienti museli pracovať, niekedy vo veľmi ťažkých podmienkach.²⁸ Absencia pracovnej protihodnoty a verejná finančná výpomoc bola tolerovaná len u starších, chorých, vdov a opustených matiek, starajúcich sa o nezaopatrené dieťa.²⁹ Tento neoficiálny étos *Poor Laws* vo väčšej miere zostal predmetom spoločenského konsenzu až do tridsiatych rokov dvadsiateho storočia. Niektoré jeho aspekty sa dajú vypátrať v písomnostiach otcov zakladateľov Spojených štátov.

1.1.2. Obmedzená vláda otcov zakladateľov

Aby sme pochopili príčiny rastu vlády a jeho vplyv na deštrukciu prirodzených inštitúcií, musíme sa vrátiť k počiatkom vzniku amerického politického systému, do roku 1776. Duch a obsah Deklarácie nezávislosti a Ústavy Spojených štátov poskytuje prehľad názorového rozpoloženia otcov zakladateľov, ktorí položili základ obmedzenej vlády, protikladu bujnejúceho európskeho *Leviatana*. Americký systém vlády je postavený na niekoľkých princípoch, vychádzajúcich prevažne z väčšinovej protestantskej viery pôvodných emigrantov z európskych monarchií. Tento duch ovládal väčšinu otcov zakladateľov, ktorý na základe biblického príkladu sformulovali jedinečnú spoločenskú zmluvu medzi ovládanými a vládcami.

²⁸ Počínajúc rokom 1830 štátne legislatívy nariadili vybudovať chudobince v každom väčšom meste a okrese.

²⁹ To neplatilo pre matky s dieťaťom mimo manželského zväzku, ktoré boli morálne odsudzované a ich nezaopatrené deti často končili v náhradných rodinách alebo sirotincoch.

Vychádzali z akejsi prvotnej verzie kresťanského personalizmu, pohľadu na človeka ako bytosti s vlastnou dôstojnosťou a neodnateľnými právami od Stvoriteľa, no zároveň bytosti nedokonalnej, a preto nevhodnej vládnúť ostatným ľuďom. Poznali rozmery absolutizmu európskych kráľov, a preto podmanivú moc ovládať druhých rozdelili a obmedzili. Z vertikálneho aj horizontálneho hľadiska delenia moci. Tu vznikol princíp, ktorý dnes právna teória pozná ako systém *checks and balances* (břzd a protiváh), tvoriaci spolu s dôsledným federalizmom poslednú záruku ochrany slobody, spravodlivosti a práva. Otcovia Ameriky založili inštitúcie, ktoré mali chrániť tradíciu a pravidlá transcendentného spoločenského usporiadania, nie ich ničiť alebo nahrádzať imanentným neporiadkom. Federalista James Madison napísal: „Ak by ľudia boli anjeli, vláda by nebola potrebná. Ak by ľuďom vládli anjeli, nebolo by potrebné vládu kontrolovať ani zvonka, ani zvnútra.“³⁰ Slobode naučení koloniálni Američania považovali vládu za nutné zlo. Vláda im mala zabezpečiť len to, čo si sami vlastným úsilím zabezpečiť nemohli, a preto nadovšetko túžili po vláde, ktorá bude minimálna.³¹ Ústava túto skutočnosť zahrňovala, kompetencie federálnej vlády boli výrazne obmedzené a vláda dokonca nemohla zaviesť žiadnu daň *per capita* (daň z príjmu) na financovanie svojich potrieb.³²

Predrevolučná Amerika bola charakteristická širokým rozsahom miestnej a koloniálnej samosprávy, do ktorej necitlivo a neuvážene zasiahli regulácie anglického kráľa. Tento pozitívny prístup k samospráve a riešeniu sociálnych problémov v prostredí komunít a dobrovoľných združení sa stal fundamentom

³⁰ The Federalist Papers, No. 51. In: A Free Society Reader. Lexington Books, Boston 2000, str. 309.

³¹ Pod pojmom minimálna - obmedzená vláda (limited government) rozumiem protiklad k vláde absolútnej alebo autoritatívnej, teda akúkoľvek formu vlády, v ktorej je suverénna moc obmedzená právom, ústavou alebo inštitúciami, zahrňujúcimi systém břzd a protiváh. V užšom slova zmysle ide o suverénny výkon moci obmedzený na oblasť ochrany neodnateľných práv a slobôd, súkromného majetku, vlády zákona, spravodlivosti, poriadku a bezpečnosti dovnútra aj navonok. Porovnaj: Scruton 1999, s. 96.

³² Práva federálnej vlády sú zakotvené v 8. oddieli Ústavy: zavádzať a vyberať dane (nie priame dane), clá, dávky a poplatky, požičovať a raziť peniaze, platiť dlhy, stanovovať miery a váhy, starať sa o bezpečnosť krajiny a všeobecný blahobyť, riadiť obchod s cudzími národmi a medzi štátmi federácie, zriaďovať súdy, poštovné úrady, stanoviť jednotné pravidlá o naturalizácii a jednotné konkurzné právo na celom území Spojených štátov a i. „No Capitation, (or other direct) Tax shall be laid, unless in Proportion to the Census or Eumeration herein before directed to be taken.“ Porovnaj: The Constitution of the United States of America. With Explanatory Notes. US Department of State, Washington 1999, str. 27 – 30.

americkej spoločnosti. O niekoľko desaťročí neskôr, v rokoch 1830 až 1832, si to všimol brilantný pozorovateľ americkej skutočnosti Alexis de Tocqueville vo svojom politicom a historickom diele *Democracy in America* (Demokracia v Amerike). Konštatuje, že Američania odvrhli centrálnu vládu, pretože boli presvedčení, že väčšinu vlastných záležitostí si budú spravovať sami na základe neviditeľnej ruky písaných zákonov (a slobodného trhu), bez asistencie vládnej administratívy. Američanov viedol panický strach z paternalistickej, do osobných slobôd zasahujúcej vlády, ktorá si vytvára závislosť a je potom istou formou poddanstva až otroctva.

Tocquevillovmu bravúrnemu pozorovaniu neušli riziká hlboko skryté v Ústave a demokratickom charaktere vlády, ktorý zaručovala. Zaiste pod vplyvom vlastnej francúzskej skúsenosti ich pomenoval a definoval ako „tyraniu väčšiny“ (ľud je zvrchovaný a vládne, má sklon neuznávať žiadnu spoločenskú autoritu, ktorá by bola nezávislá na vôli väčšiny) a „demokratický despotizmus“.³³ Ako konštatuje iný Francúz, Bertrand de Jouvenel: „žijeme vo väčšinových spoločnostiach, kde bude každá krásna vec odstránená zo sveta, keď si ju väčšina prestane cenit.“ Varovanie pred zneužitím demokratického zriadenia a demokratickej väčšiny na spochybnenie ústavných brzd a protiváh sa ukázalo ako oprávnené. McGinnis a Rappaport na obranu obmedzenej vlády argumentujú: „Generácia otcov zakladateľov si uvedomovala nutnosť obmedziť štátnu moc, a to preto, aby sa vláda orientovala na zaistenie verejných statkov a nie súkromných záujmov – či už väčšinových alebo menšinových...“, pretože „najťažšou úlohou je zaistiť, aby obmedzená vláda skutočne zostala obmedzenou (a zároveň funkčnou, pozn. autora).“³⁴ Táto najťažšia

³³ „Vidím nespočetné množstvo ľudí, podobných a sebe rovných, neustále bažiacich po malicherných a banálnych zážitkoch, ktorými zaplňujú svoje duše. Každý z nich, zahĺbený sám do seba, je ľahostajný k osudu ostatných... Nad týmito ľuďmi sa týči obrovská ochranná moc, ktorá jediná dozerá na ich osudy a je zodpovedná za zaistenie ich pôžitkov. Táto moc je absolútna, detailná, prezieravá a láskavá... Rada vidí, keď sa občania radujú, ale iba za predpokladu, že nemyslia na nič iné ako na svoj pôžitok... Stará sa o ich bezpečnosť, predvída a uspokojuje ich potreby, napomáha ich šťastiu, spravuje ich najdôležitejšie záležitosti, riadi ich podnikanie... Prečo by ich nemala úplne oslobodiť od myslenia a všetkých ďalších životných starostí? Aj tak dennodenne prispieva k tomu, že sa slobodné rozhodovanie stáva stále menej užitočným a vzácnejším... Pokrýva celý spoločenský život sieťou malicherných, komplikovaných pravidiel, ktoré sú tak veľmi uniformné... Neláme ľudskú vôľu, ale oslabuje ju, ohýba a vedie. Málokedy prikazuje, ale často bráni v jednaní; nič neničí, ale mnohému zabraňuje v zrode. Vôbec netyranizuje, ale kladie prekážky, obmedzuje, vysiluje, dusí a otupuje...“ Citované podľa: Tocqueville 2000, str. 588 - 589.

³⁴ Citované podľa: McGinnis – Rappaport 2000, str. 46.

úloha symbolicky definuje (niekedy naivný) zápas časti politických elít o „návrat štátu do pôvodných koľají.“

1.1.3. Štát ako občianske združenie vs. štát ako súkromná firma

Dejiny rastu vlády v USA sa dajú všeobecne a názorne vyjadriť pomocou metafory, ktorú vo svojej extrémnej podobe identifikoval britský filozof Michael Oakeshott.³⁵ Prvá metafora o štáte ako „občianskom združení“ zdôrazňuje rozdiel úloh vlády a občanov prozaicky. Rešpektujú vzájomnú autonómiu, ktorá v prípade vlády znamená nezávislosť vytvárania a kontrolovania „pravidiel hry“ v spoločnosti. V takom štáte, založenom na rešpektovaní prirodzenej autority práva a všeobecnej morálky, je každá osoba strojcom svojho úspechu. Predstava vychádza z princípu *laissez faire*, kde každý jednotlivec sleduje svoje vlastné ekonomické záujmy a tým nepriamo prospieva k blahu celej spoločnosti. Na plnení spoločných cieľov sa podieľa dobrovoľne, pričom solidaritu tvorí pocit vzájomne zdieľanej zodpovednosti a slobody uplatniť sa podľa individuálnych možností a schopností.

Na druhej strane je metafora štátu ako „súkromnej firmy“. Táto zavádza princípy prísnej manažérskej stratégie na dosiahnutie spoločného cieľa alebo záujmu. Jednotlivec je „kolesom v stroji“, subjektom rozhodnutia vlády (alebo manažérskej elity), ktorá je suverénnym vlastníkom informácií a správnych rozhodnutí. Riadi a reguluje všetko, čo je nevyhnutné na dosiahnutie spoločného cieľa. S istou dávkou abstrakcie sa dá konštatovať, že štát ako „občianske združenie“ v podmienkach americkej spoločnosti predstavuje štát „obmedzenej vlády“, ktorý pretrval do začiatku 20. storočia. Naopak, štát stále viac zasahujúci do súkromnej sféry a rastúci vo vlastnej centralizácii, môžeme označiť za „súkromnú firmu“. Jeho zrod predurčili krízy a vojny 20. storočia, obchádzajúce Ameriku celých sto rokov.

1.1.4. Progresívne hnutie a ústavná revolúcia

³⁵ Kohutiar 1998, str. 39.

Radikálny obrat v prijímaní úloh vlády v politickom systéme spôsobil niekoľko intenzívnych javov, predovšetkým príchod nového politického a ekonomického myslenia, Veľká hospodárska kríza a dve svetové vojny. Predohrou bol príchod intelektuálneho a pragmatického hnutia progresivistov začiatkom dvadsiateho storočia. V akademickej obci bol podporovateľom filozof a neskorší pragmatik chicagskej školy John Dewey. Dôležitejší bol prienik stúpcov progresivizmu do politickej arény, rovno na najvyšší post v krajine. Vojnový veterán a prezident Theodore Roosevelt, ktorý svoj úrad zastával v rokoch 1901 – 1910, označoval sám seba za konzervatívca,³⁶ no jeho praktická politika niesla pečať vojenského velenia, ktoré malo dokonca svoj špecifický názov – „*stewardship*“ (správcovstvo). Prezident Roosevelt videl svoje miesto v exekutive, ako istý druh „správcovstva ľudu“ s právom a povinnosťou konať všetko, čo je nevyhnutné v mene amerického národa. Ako konštatuje J. Yarbrough, autor Rooseveltovho životopisu: „idea správcovstva znamenala, že prezident už nikdy viac nemusel citovať špecifický zdroj moci, aby ospravedlnil svoje konanie. Na rozdiel od predošlých exekutív sa Roosevelt neuspokojil s negatívnou cnosťou nerobiť škody, keď bol presvedčený, že môže dosiahnuť tak veľa dobra.“³⁷ Súhlasil, že najdôležitejšou úlohou vlády je ochraňovať základné práva na život, slobodu a hľadanie šťastia, zakotvené ešte v Deklarácii nezávislosti. Pod tlakom európskeho pokroku v zavádzaní štátnej sociálnej ochrany tieto práva začal vysvetľovať v inom kontexte: ako právo zamestnanca na životné minimum, primeraný počet pracovných hodín, slušné pracovné podmienky, bývanie a odborové zastúpenie. Nie všetci z hnutia progresivistov držali konsenzus v rozsahu a obsahu týchto práv, no zhodli sa v tom, že na ich zabezpečenie a vynútenie musí federálna vláda zaujať expanzívny postoj. Vlna sociálno - inžinierskeho modernizmu navyše presvedčila verejnú mienku, že centrálna vláda je najlepším prostredníkom na riešenie problémov chudobných a sociálne odkázaných.

³⁶ Podľa dnešných kritérií by sme ho skôr zaradili do kategórie „neokonzervatívce“. Je pozoruhodné, koľko myšlienkových nasledovníkov nachádza T. Roosevelt medzi konzervatívnymi republikánmi, k jeho dedičstvu sa napríklad prihlásil aj bývalý hovorca Snemovne reprezentantov a republikánsky volebný stratég Newt Gingrich.

³⁷ Yarbrough 2002, str. 55.

Progresivistické dedičstvo poznačilo Rooseveltovho nasledovníka, prezidenta Williama Tafta (1909 – 1913). Keď nastupoval do úradu, americká Ústava oslavovala už viac ako 120 rokov existencie a za ten čas dokázala relatívne dobre brániť rastu vlády, a predovšetkým verejných finančných výdavkov, ktoré v roku 1910 dosahovali len 2% HDP, z čoho domáce výdavky iba 1%.³⁸ Charakter verejných výdavkov pritom zodpovedal len financovaniu verejných statkov, akými sú infraštruktúra a obrana. Sociálne transfery súkromným osobám neexistovali. Zásadnú legislatívnu zmenu, ktorá rozkolísala krehkú štruktúru báz a protiváh i federalizmu, prinieslo schválenie dvoch ústavných dodatkov rozširujúcich právomoc federálnej vlády v roku 1913. Už v roku 1894 Kongres schválil zákon o dani z príjmu fyzických a právnických osôb. Najvyšší súd schválený zákon označil za neústavný, odporujúci spomínanému 9. oddielu Ústavy. Schválený 16. dodatok Ústavy³⁹ navrhnutý v roku 1909, otvoril dvere federálnej vláde, ktorá takto našla prakticky neobmedzený zdroj príjmov. Navyše 17. dodatok z roku 1912 presunul právo voliť senátorov do Kongresu z rúk jednotlivých štátnych legislatív na všetkých voličov, čím štátom odňal účinný prvok kontroly nad federálnymi zákonmi.

Prvé vládne sociálne programy uzreli svetlo sveta práve v tejto reformnej ére a naznačili cestu, ktorou sa bude uberať sociálny štát najbližšie roky. Dedičstvo *Poor Laws* sa začalo rozpadáť. Chudobince sa začali postupne meniť na starobince, prípadne iné špecializované inštitúcie s kvalifikovaným personálom nových sociálnych pracovníkov. Narástol počet súkromných aj verejných sirotincov. V roku 1910 ich ochranu využívalo 1 151 detí.⁴⁰ Devastujúca občianska vojna z rokov 1861 – 1865 zanechala mnoho invalidných veteránov a vdov po padlých vojakoch. Sociálne odkázaných pribúdalo aj po prírodných katastrofách, akými boli záplavy v rokoch 1867, 1874, 1882. Lokálna finančná výpomoc na základe opatrení *Poor*

³⁸ Údaje z: McGinnis a Rappaport 2000, str. 46.

³⁹ „The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration.“ Porovnaj: The Constitution of the United States of America. With Explanatory Notes. US Department of State, Washington 1999, str. 53.

⁴⁰ Starostlivosť o opustené deti a siroty získala silný ohlas vo verejnosti. Prvé súkromné sirotince vznikli v New Orleans a Savannah ešte medzi rokmi 1729 a 1738. Prvý verejný sirotinec bol otvorený

Laws stúpala. V šestnástich najväčších mestách únie stúpili náklady na túto formu „ad - hoc“ pomoci z 1,6 na 14,7 milióna dolárov. Cieľom vlády bolo týchto odkázaných zabezpečiť vo forme dôchodkov a odškodnení. Ako prvé boli zavedené „materské dôchodky“ vo forme nízkych štipendií pre matky s nezaopatrenými deťmi v núdzi, poskytované na úrovni okresov. V roku 1911 štáty Missouri a Illinois centralizovali poskytovanie „materských dôchodkov“ na štátnej úrovni. V roku 1919 túto centralizáciu uskutočnilo už 39 štátov a v roku 1935 všetky štáty s výnimkou Georgie a Južnej Karolíny ponúkali „vdovské dôchodky“, ktorých štedrosť sa medzičasom rozšírila aj na rozvedené a slobodné matky. Starobné dôchodky nasledovali vzápätí. Už v roku 1914 vznikla dôchodková schéma v Arizone, v roku 1933 podobnú schému ponúkalo takmer 30 štátov. V roku 1921 Kongres schválil prvý federálny zákon týkajúci sa sociálnej ochrany (*Sheppard-Towner Act*). Na jeho základe štáty dostávali prostriedky na budovanie centier prenatálnej a detskej zdravotníckej starostlivosti.⁴¹

Od roku 1898, keď vypukla španielsko - americká vojna, sa postupne zmenil zahraničnopolitický postoj politických elít pri moci. Amerika opustila izolacionistickú Monroeovu doktrínu z roku 1823 a v roku 1917 vstúpila do prvej svetovej vojny. Táto kríza konfrontovala USA s novou situáciou, ktorá znamenala definitívne vytrhnutie občanov z prostredí malých komunít a ich zjednotenie v jednom americkom národe, čeliacom vzdialenej hrozbe. Povedané s Oakeshottom, skončilo obdobie štátu ako „občianskeho združenia“ a nastal čas štátu ako „súkromná firma“, ktorý vzápätí začal zvyšovať dane, zaviedol brannú povinnosť a pridelový systém.⁴²

Vojnu, ako príčinu rastu vlád a intervencionizmu v západnom svete, si v diele *Dejiny 20. storočia* všíma historik Paul Johnson: „Prvá svetová vojna neobyčajne prispela k tomu, že sa zväčšil rozsah štátnej moci a tým aj jeho ničivá sila a možnosť útlaku. Pred okom 1914 býval štátny aparát malý, aj keď niektoré jeho zložky rástli,

v roku 1794 v Charlestone. V roku 1912 Kongres založil Výbor pre deti (Children's Bureau) ako prvú federálnu agentúru s rozpočtom 25 640 dolárov. Podľa: Tanner 2003, str. 18.

⁴¹ Podľa: Tanner 2003, str. 17 - 19.

⁴² Podľa: Kohutiar 1998, str. 40.

a to dosť rýchlo. Oblasť skutočnej činnosti štátu predstavovala v priemere 5 až 10 percent hrubého národného produktu (HNP)... Výsledkom (prvej svetovej vojny, pozn. autora) bol kvantitatívny nárast úlohy štátu, ktorý sa potom už nikdy nevrátil do pôvodných koľají.“⁴³ Pred zneužitím krízových období varoval aj iný autor: Llewellyn H. Rockwell. Konštatuje, že „kríza, ktorá paralyzuje opozíciu, je dokonalou výhovorkou na získanie väčšej moci.“⁴⁴ Argument opiera o empirickú skúsenosť s pádom akciových trhov v roku 1929, ktorý americký Úrad pre reguláciu trhu s cennými papiermi (SEC) využil, aby získal väčšie postavenie a rozšíril svoj regulačný aparát.

Prvá svetová vojna zjednotila americký národ a obmedzenej vláde pripravila pôdu pre neobmedzený rast. Po skončení vojny a obnovení mierového stavu sa Amerika vrátila na čas k izolacionizmu, ale ideál svojpomocných spoločenstiev bol v čase rastúcej industrializácie a komunikácie, nenávratne preč. Naopak, hľadal sa „morálny ekvivalent vojny“, ďalšia jednotiacia kríza, ktorá by zmobilizovala národné spoločenstvo a umožnila ďalšie kolo rozširovania právomocí federálnej vlády.

1.1.5. Program New Deal a vznik sociálneho štátu

Historická chvíľa pre vybudovanie štedrého sociálneho štátu prišla spolu s Veľkou hospodárskou krízou po „čiernom štvrtku“ na Newyorskej burze, 24. októbra 1929. Hrubý národný produkt USA medzi rokmi 1929 a 1933 klesol o polovicu. Počet nezamestnaných sa zvýšil z 1,6 milióna v roku 1929 na 12,8 milióna v roku 1933, čo je 25 percentný nárast z celkovej pracovnej sily. V skutočnosti dobrovoľný sektor, ani lokálne a štátne vlády neboli pripravené zdieľať rastúci nápor nezamestnaných a chudobných. Napríklad počas roku 1931 stúpala počet rodín odkázaných na sociálnu ochranu a finančnú pomoc o jeden milión mesačne, kým v roku 1933 až o štyri milióny mesačne. V štáte New York napríklad stúpol súčet súkromnej a verejnej pomoci rodinám zo 4 miliónov dolárov v roku 1929 na 15 miliónov dolárov v roku 1932. Je zaujímavé, že aj keď niektoré mestá

⁴³ Johnson 2001, str. 20 - 21.

⁴⁴ Podľa: Rockwell 2001, str. 49.

túto záťaž neunesli a skončili v bankrote, príspevky na charitu rástli dramatickým spôsobom ďalej. Michael Tanner uvádza príklad New Yorku, kde skupina filantropov „prispela 8,5 miliónmi dolárov na umiestnenie nezamestnaných do práce.“⁴⁵ Vládnuca administratíva republikánskeho prezidenta Herberta Hoovera sa spoliehala práve na túto alternatívu súkromných a náboženských charít a masívne ju podporovala v kampani. Hoover odmietol počúvať stále hlasnejšie volanie verejnosti po intervencií štátov a federálnej vlády, keď vyhlasoval: „Som proti každej priamej aj nepriamej vládnej podpore. Úpadok a narastajúca nezamestnanosť v Európe sú dôsledkom takých praktík... Je otázkou, či si americký ľud na jednej strane udrží ducha charity a vzájomnej svojpomoci prostredníctvom dobrovoľného dávania a zodpovednosti miestnej vlády, na rozdiel od prisvojenia tohto účelu federálnou pokladnicou.“⁴⁶

Krída priniesla nový vietor do plachiet bývalým nasledovníkom progresivizmu. Spolu s paternalistickou filozofiou Johny Deweyho (neskoršieho najtvrdšieho kritika programu New Deal z pozície ľavice) sa objavilo ekonomické myslenie Johna Maynarda Keynesa.⁴⁷ Začal útok na koncepciu *laissez faire*⁴⁸, označenú za vinníka krízy a ospravedlňovanie priamych štátnych zásahov do súkromného sektora a povinnej sociálnej solidarity. Masívny obrat vo verejnej mienke vyniesol v roku 1933 do prezidentského úradu demokrata Franklina Delana Roosevelta a zabezpečil demokratickú väčšinu kresiel v Kongrese. Extenzívny sociálny štát sa narodil. Sociálne výdavky na úrovni miestnych, štátnych a federálnej vlády narástli z 208 miliónov dolárov v roku 1932 na 4,9 miliardy v roku 1939. Kým v roku 1933 sa sociálne výdavky na celkových výdavkoch vlády podieľali 6,5

⁴⁵ Citácie a údaje podľa: Tanner 2003, str. 22 – 24.

⁴⁶ Citované podľa: Ibid, str. 23.

⁴⁷ Keynesovu makroekonomickú teóriu charakterizuje podpora deficitných výdavkov, ktoré mali byť využité k stimulácii zamestnanosti. Učenie zhrnul v práci *General Theory of Employment, Interest and Money*. Z hľadiska sociálnej politiky žiadal pre naplnenie sociálnej spravodlivosti rozšírenie funkcií vlády a väčšiu vládnú kontrolu úspor a investícií formou nízkej úrokovej miery a programu verejných prác. Odmietal *laissez faire*, pretože nezaručuje plnú zamestnanosť, rovnosť príjmov a bohatstva. Porovnaj: Miller (Ed.) 2000, str. 218.

⁴⁸ Doktrína vychádzajúca z učenia francúzskych fyziokratov, ktorá odmieta priamy ekonomický intervencionizmus štátu. Štát by mal svoju rolu obmedziť len na ochranu osôb a vlastníctva, národnú obranu a poskytovanie obmedzeného množstva verejných statkov. Vo svojom klasickom ekonomickom učení ju rozvinuli A. Smith a D. Ricardo. Porovnaj: Miller (Ed.) 2000, str. 242.

percentami, v roku 1939 to bolo 27,1 percenta. Federálna vláda začala vytláčať miestnu a štátnu zodpovednosť za sociálnu ochranu⁴⁹ a odstavila aktívnu úlohu dobrovoľného sektora.

Ale v čom spočíval Rooseveltov obrat v amerických dejinách? Predovšetkým dokázal reagovať rýchlo a účinne. Z krátkodobého hľadiska síce nezamestnanosť klesla z 13 miliónov v roku 1933 na 9 miliónov v roku 1936, no z dlhodobého hľadiska bola verejná satisfakcia s programom skôr psychologická. V čase krízy a neistoty bolo potrebné riešenie nastoľujúce pocit poriadku. Navyše v roku 1939 začala druhá svetová vojna a národné spoločenstvo sa opäť zmobilizovalo vo vojenskom ťažení. Roosevelt čerpal predovšetkým zo skúseností newyorského guvernéra, keď presadil založenie *Temporary Emergency Relief Association*, poskytujúcej miestnu pomoc v nezamestnanosti. Už po 10 týždňoch v prezidentskom úrade Roosevelt podpísal *Federal Emergency Relief Act*, federálny program s rozpočtom 500 miliónov dolárov. Polovica rozpočtu slúžila na financovanie podpory v nezamestnanosti prostredníctvom miestnych a štátnych vlád, druhá polovica smerovala do špeciálneho fondu, ktorý mohli využívať štáty, potrebujúce dodatočnú pomoc pri poskytovaní podpory odkázaným jedincom. Na celonárodné negatívne dopady krízy reagoval mobilizáciou elít a občanov okolo strategického plánu na oživenie stagnujúcej ekonomiky zvaného *New Deal* (Nový údel). Tento centralizovaný program mal dosiahnuť tri základné ciele:⁵⁰

1. verejnoprospešné práce a iné aktivačné programy na zabezpečenie zamestnanosti pre fyzicky schopných občanov,
2. priamu podporu ženám, nezaopatreným deťom a ostatným občanom, ktorí nie sú schopní zabezpečiť sa finančne a materiálne,
3. široký systém sociálneho poistenia pre stredné vrstvy.

Ako prvý sa masívne zrealizoval pracovný komponent. Vzniklo niekoľko programov verejnoprospešných prác, ktoré mali väčšinou krátke trvanie a o nič lepší

⁴⁹ Napríklad v roku 1932 až 97,9 percenta vládnych výdavkov na sociálnu ochranu spočívalo na pleciach miestnych a štátnych vlád, kým v roku 1939 to bolo 37,5 percenta. Podľa: Tanner 2003, str. 26.

⁵⁰ Podľa: Ibid, str. 24 – 25.

účinok: *Civilian Conservation Corps* (zamestnal 500 tisíc mužov v národných parkoch), *Public Work Administration*, *Civil Work Administration* (zamestnal rekordných 4,26 milióna občanov) a *Work Progress Administration*. Všetky programy mali dočasný a finančne nákladný charakter. Okrem posledne spomínaného, neprežili rok 1939.

Druhý komponent, najprv nezávislý, sa stal súčasťou opatrení zavedených v súvislosti so *Social Security Act* (zákonom o sociálnom poistení) z roku 1935. Ešte v roku 1934 bolo na podpore poskytovanej všetkými úrovňami vlády registrovaných 20 miliónov Američanov. *Social Security Act* a jeho hlava IV-A, založila program *Aid to Dependent Children* (ADC) s cieľom federalizovať „vdovské dôchodky“ a umožniť vdovám s nezaopatrenými deťmi zostať doma, mimo trhu práce. Zákonné ustanovenia ADC v ranných štádiách predpokladali priamu zodpovednosť rodín za zabezpečenie finančnej pomoci. Napríklad v roku 1937 ešte dve tretiny štátov požadovali ako podmienku poskytnutia podpory oslovenie „zabezpečených príbuzných“, dokonca pod podmienkou trestnej sankcie v prípade pasivity. Legislatívny zámer počítal len s vdovami, no neobmedzil zákonné nároky na pomoc iba pre túto skupinu obyvateľov. Spôsobilosť poberať pomoc sa vzťahovala na všetky deti so zanedbanou finančnou podporou zo strany hlavy domácnosti.⁵¹ Počet poberateľov rapídne narástol: len za rok z 243 tisíc rodín (so 600 tisíc deťmi) v roku 1938 na 298 tisíc rodín (so 708 tisíc deťmi) v roku 1939, a to pri rozpočte 103 miliónov dolárov.⁵² Program prakticky pretrval až do šesťdesiatych rokov s jednou výnimkou. Keďže medzičasom narástla disparita medzi výškou dávok pre matky s nezaopatrenými deťmi v systéme ADC a výškou dávok rodín s nezamestnaným otcom, tí radšej opúšťali manželky s deťmi, aby suma pomoci bola vyššia. Novela zákona z roku 1950 preto uložila úradníkom povinnosť zistiť od matiek informácie o otcovi, ktorý opustil rodinu a informovať o tejto skutočnosti okresného prokurátora. Ten zodpovedal za vyhľadanie otca a nárokoval od neho výživné (*child support enforcement*).

⁵¹ Podľa: Bush – Horn 2003, str. 6.

⁵² Tanner 2003, str. 25.

Posledný komponent, povinné a centralizované sociálne poistenie pre stredné vrstvy, pretrváva s menšími zmenami až do dnes. Založil ho *Social Security Act*, ktorý nadobudol účinnosť 14. augusta 1935 na základe odporúčaní prezidentskej *Committee on Economic Security* (Výbor pre ekonomickú bezpečnosť), predložených obom komorám Kongresu. Prvoradým cieľom zákona bolo zabezpečiť starobné poistenie pre penzionovaných zamestnancov starších ako 65 rokov. Nový orgán pre dohľad – *Social Security Board*⁵³ (Rada pre sociálne poistenie)- dostal za úlohu registrovať všetkých zamestnancov prostredníctvom *Social Security Number* (číslo sociálneho poistenia). Centrála v Baltimore medzi rokmi 1936 až 1937 zaregistrovala 35 miliónov klientov. Vyplácanie prvých dôchodkov začalo medzi rokmi 1937 až 1942, spočiatku v jednej paušálnej sume,⁵⁴ neskôr v mesačných dávkach. Novela zákona z roku 1939 doplnila k starobným dôchodkom dve nové kategórie: zaopatrovací príspevok pre manželku a maloleté dieťa penzionovaného zamestnanca a pozostalostný príspevok pre rodinu v prípade predčasného úmrtia.

Ďalšie zásadné novely, zamerané na zabezpečenie univerzálnosti poistenia, prišli v päťdesiatych rokoch, keď schéma pokrývala len 50 percent zamestnancov. Najdôležitejšou zmenou bolo zavedenie valorizačného mechanizmu *Cost-of-Living Adjustments*, na základe dopadu inflácie na fixné príjmy. Dávky boli vždy valorizované na základe zákona prijatého Kongresom, až v roku 1975 bola zavedená automatická valorizácia podľa ročného nárastu spotrebiteľských cien. V roku 1954 bolo sociálne poistenie doplnené o schému pre invalidných dôchodcov a práceneschopných zamestnancov, ktorých dôchodkové dávky boli predtým nižšie o čas, ktorý nepracovali. V roku 1956 boli do tejto kategórie pridané dávky práceneschopným zamestnancom vo veku 50 až 65 rokov a ich plnoletým deťom, neskôr rozšírené aj pod 50 rokov veku.

⁵³ Neskôr premenovaná na *Social Security Administration* (Úrad pre sociálne poistenie) a presunutá do *Federal Security Agency* (dnešná *Department of Health and Human Services*). Úrad sa stal opäť nezávislou federálnou inštitúciou v roku 1995.

⁵⁴ Priemerná paušálna dávka dosahovala v tomto období len 58,06 dolárov. Pre porovnanie: v roku 1937 bolo v systéme 53 236 poberateľov paušálnej dávky s rozpočtom 1 278 000, kým v roku 2001 takmer 46 miliónov poistencov s rozpočtom 431 miliárd dolárov.

1.1.6. Great Society a úpadok sociálneho štátu

Revolučným impulzom k rastu sociálneho štátu, predurčujúcim jeho skorú krízu, bolo obdobie šesťdesiatych rokov. Expanziu štátu a sociálnych programov odobrilo staronové presvedčenie o spoločenských a štrukturálnych príčinách chudoby. Expert na americký sociálny štát Charles Murray konštatuje: „To čo sa objavilo v polovici šesťdesiatych rokov, bol takmer neprekonateľný intelektuálny konsenzus, že individualistické vysvetlenie chudoby bolo zároveň zastaralé a spiatočnicke. Chudoba... bola spôsobená podmienkami, ktoré nemajú nič spoločné s individuálnym úsilím alebo cnosťou. Chudoba nebola zlyhaním jednotlivca ale systému.“⁵⁵ Sociálna politika sa začala dizajnovať na základe obvinenia, že za zlou sociálnou situáciou jedincov stoja zlé spoločenské podmienky a na ich „vylepšenie“ musí zakročiť zodpovedný štát.⁵⁶

Idey majú svoje dôsledky. Relatívne uspokojivý ekonomický rast po druhej svetovej vojne priniesol zvýšenie životnej úrovne obyvateľov v päťdesiatych rokoch a nevídaný „baby boom“, spôsobený okrem iného poskytnutím štedrých výhod tisícom vojnových veteránov.⁵⁷ Rast sociálneho štátu sa v tomto období na krátky čas zastavil. Demokratický prezident Lyndon Johnson, ktorý nastúpil do úradu po úspešnom atentáte na prezidenta Kennedyho, prevzal jeho ťažiskovú agendu občianskych práv (predovšetkým pre afro-americké obyvateľov) a nediskriminácie.

⁵⁵ Citované podľa: Murray 1984, str. 29.

⁵⁶ V tomto prípade môžeme hovoriť o utópií uplatňovania univerzálnych sociálnych práv, ako právo na šťastie, slušné bývanie, bezplatné zdravie, minimálnu mzdu, apod. Ide o pozitívne práva, ktoré v americkej doktríne ochrany prirodzených a neodnateľných práv, zavedenej otcami zakladateľmi, nemajú miesto. Vo všeobecnosti ich charakterizuje prenesenie zodpovednosti za výkon týchto práv z jedinca na štát. Paradoxne, Najvyšší súd síce doteraz nezaradil sociálne práva medzi ústavné a USA stále neratifikovali článok 25. Všeobecnej deklarácie ľudských práv definujúci sociálne práva. Na druhej strane dedičstvo Veľkej spoločnosti sa odrazilo v niekoľkých precedensoch Najvyššieho súdu: *Fleming vs. Nestor* (1960) rozhodol, že žiadny občan (platiaci odvody) nemá zmluvu, vlastnícke práva, ani právny nárok na dávky zo sociálneho poistenia; *King vs. Smith* (1968) zakázal štátnej legislatíve odoprieť sociálnu podporu matkám s práceschopným mužom v domácnosti; *Shapiro vs. Thompson* (1969) zakázal podmieňovať prístup k sociálnej ochrane trvalým bydliskom odkázaného; *Goldberg vs. Kelly* (1970) zaviedol precedens, podľa ktorého sa sociálne dávky (mimo sociálneho poistenia) považujú za „nárok“ (*entitlement*), ktorý nemožno odňať bez riadneho právneho postupu. Podľa: Tanner 2003, str. 29.

⁵⁷ Nezamestnanosť v čase vyhlásenia projektu Veľkej spoločnosti (1965) dosahovala len 3,5 percenta a chudoba prudko klesala. Povojnový ekonomický rast pomohol najmä k rastu a upevneniu strednej vrstvy.

Už 8. januára 1964 v Správe o stave Únie vojenským žargónom vyhlásil „*War on Poverty*“ (vojnu proti chudobe), pilier stratégie, ktorá mala slovami prezidenta Johnsona zmeniť Ameriku na „Great Society“ (veľkú spoločnosť). Prvotný záujem oprávnenne smeroval k menšinovému (najmä) afroamerickému obyvateľstvu, ktoré do istej miery podliehalo diskriminácií v prístupe na trh práce alebo k vzdelaniu. Zákon o občianskych právach (*Civil Rights Act*) a o rovnocenných možnostiach z roku 1964 zaviedol pozitívnu diskrimináciu menšinového obyvateľstva a vážne spochybnil vžitú americkú paradigmu o rovnosti príležitostí.⁵⁸ Johnsonova administratíva kontrolujúca Kongres zašla ešte ďalej. Sľub, že chudobu afroamerického obyvateľstva zaručí program „Veľkej spoločnosti“, sa vláda rozhodla naplniť uzurpáciou práva subvencovať štátne a miestne vlády. Federalizácia bola volebnou stratégiou s cieľom presvedčiť menšiny, že najlepšou zárukou ich občianskych práv a sociálnej mobility bude federálna vláda. S rovnakým odôvodnením sa centralizovali niektoré „citlivé“ aspekty verejnej politiky, najmä vzdelávanie a boj proti zločinu.

Najprv prišiel rad na modifikovanie starších programov z dielne *New Deal*. Napriek rastúcej ekonomike a klesajúcej chudobe počet poberateľov dávok v programe ADC stúpал celé päťdesiate roky. V roku 1956 dosiahol počet 609 tisíc rodín (spolu 2 221 000 ľudí), z čoho paradoxne len 13 percent predstavovali vdovy, pre ktoré bol program určený a 22,7 percenta slobodné matky.⁵⁹ V šesťdesiatych rokoch bol program premenovaný na *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) a rozšírený na rodiny s oboma manželmi, v ktorých bol otec nezamestnaný. Pomer federálneho financovania AFDC sa ustálil na 50 až 80 percentách, zvyšok hradili štáty, ktoré určovali výšku dávok, kým federálna vláda všeobecné kritériá spôsobilosti. Paradoxne, počet poberateľov medzi rokmi 1965 (4,3 milióna) až 1974 (10,8 milióna) dramaticky stúpol, a to napriek tomu, že chudoba mierne poklesla.⁶⁰ Príčinu treba hľadať v štedrých kritériách poberania dávok, pasivite prerogovaných

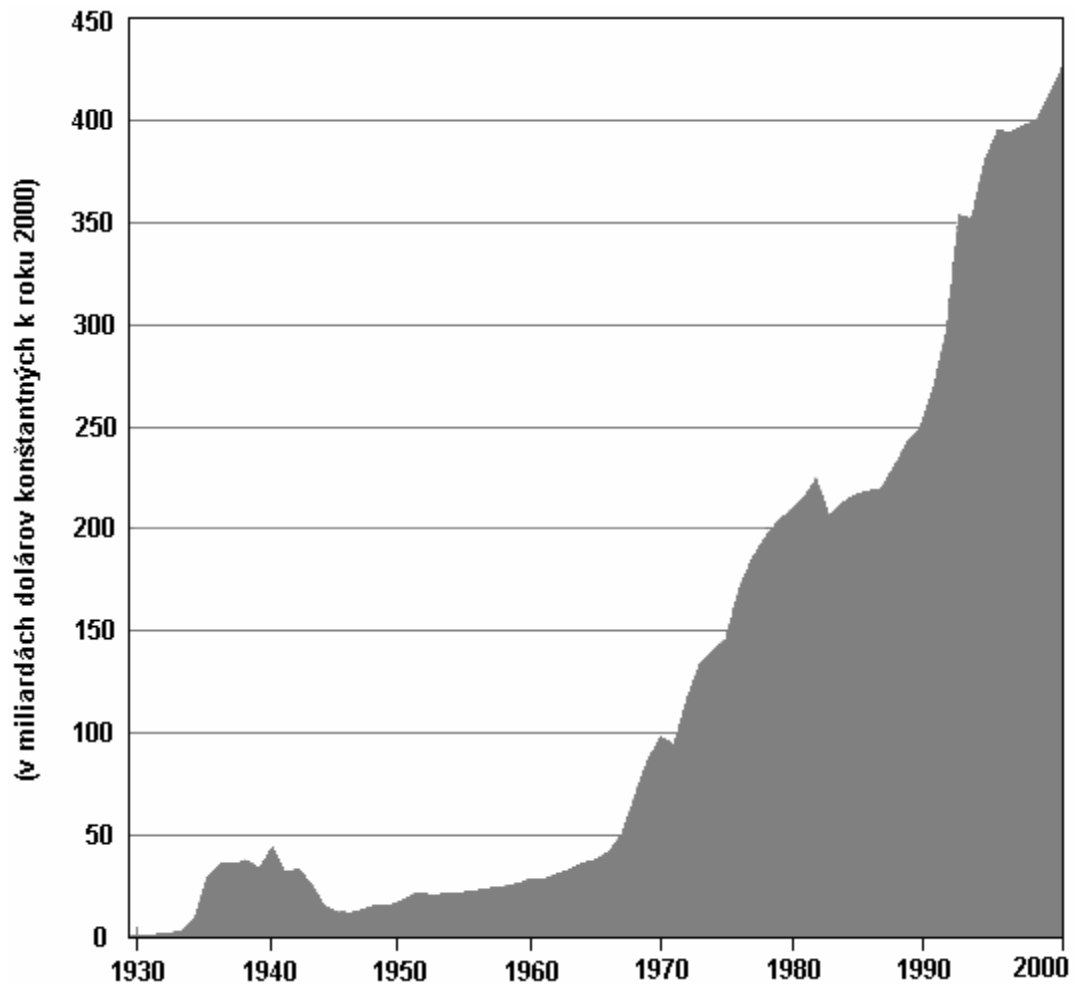
⁵⁸ S tým súvisí aj prirodzená spoločenská hierarchizácia na základe majetkových rozdielov, tvorivosti, schopnosti podnikat' a presadiť sa.

⁵⁹ Údaje podľa: Tanner 2003, str. 26.

⁶⁰ Podľa: Bush – Horn 2003, str. 6 – 7.

sociálnych úradov (skúmajúcich len zákonnú spôsobilosť na dávky) a v neposlednom rade v nepriamej kodifikácii práv na sociálnu ochranu Najvyšším súdom. Sociálneho poistenia sa zásadné zmeny nedotkli. Dôchodkový vek pre mužov bol novelou z roku 1961 znížený na 62 rokov, pričom ženy túto možnosť dostali už v roku 1956. Starší, málo využívaný pilotný program na zabezpečenie potravy a bežných komodít z roku 1961, bol výrazne rozšírený na federálny program *Food Stamps*, ktorý funguje do dnešných dní.

Graf č. 1.: Federálne, štátne a miestne sociálne výdavky v rokoch 1920 až 2000.



Zdroj: Lauber, W.F. – Rector, R.: *America's Failed \$5,4 Trillion War on Poverty*. Heritage Foundation, Washington 1995; Tanner, M.: *The Poverty of Welfare. Helping Others in Civil Society*. Cato Institute, Washington 2003, str. 32; Rector, R.: *The Size and Scope of Means-Tested Welfare Spending*. Testimony before the Committee on Budget, U.S. House of Representatives, August 1, 2001, str. 7; autor.

Do prvej línie „vojny proti chudobe“ Johnsonova vláda nasadila takmer osemdesiat centralizovaných federálnych programov s nízkou mierou recipročnej „protislužby“ odkázaných a vysokou mierou priamych finančných transferov. Osem mesiacov po ohlásení svojich zámerov v roku 1964 Johnson podpísal *Economic Opportunity Act* (zákon o ekonomickej príležitosti), ktorý založil desať programov zameraných na pracovný tréning s rozpočtom 947,7 milióna dolárov, ako napríklad *Job Corps*, *Manpower Development and Training Program*, *Neighborhood Youth Corps* a *Work Incentive Program*.⁶¹ Ďalšie dôležité programy Johnsonovej iniciatívy boli: *Head Start*, *Community Action Grants*, *Model Cities* a *Legal Services*. Navyše Johnson v roku 1968 presadil *Housing and Urban Development Act* (zákon o bývaní a mestskom rozvoji), zriadil rezortné federálne ministerstvo (ešte v roku 1965) – *U.S. Department of Housing and Urban Development*, ktorého úlohou bolo do roku 1978 postaviť 600 tisíc bytových jednotiek z federálnych zdrojov.

Dva najvýraznejšie programy *Great Society* sú bezpochyby *Medicare* a *Medicaid*, s malými obmenami platné aj v súčasnosti. Medicare zaviedol verejné zdravotné poistenie pre všetkých poberateľov starobného a invalidného dôchodku nad 65 rokom veku. Počas prvých troch rokov fungovania program pokrýval 20 miliónov poistencov, dnes pokrýva 34,5 milióna starobných dôchodcov a 5,5 milióna invalidných.⁶² Program Medicaid začal poskytovať verejné zdravotné poistenie, dlhodobú starostlivosť a ostatné zdravotné služby pre chudobných a sociálne odkázaných. V súčasnosti (2004) Medicaid zodpovedá za 51 miliónov poistencov s rozpočtom 305 miliárd dolárov, čo ho radí medzi druhú najväčšiu (a stále rastúcu)

⁶¹ Podľa: Tanner 2003, str. 27.

⁶² Medicare sa skladá z dvoch hlavných komponentov: Povinná časť A alebo *Hospital Insurance* pokrýva nemocničné služby, služby opatrovateľských centier a hospicovú starostlivosť. Financuje sa prostredníctvom 2,9% odvodov z príjmu. Poistenci využívajúci nemocničnú starostlivosť musia uhradiť odpočítateľnú položku vo výške 876 dolárov (2004), program uhradí zvyšné náklady počas prvých 60 dní hospitalizácie. Dobrovoľná časť B alebo *Supplemental Medical Insurance* pokrýva klasické zdravotné prehliadky, ambulantnú nemocničnú starostlivosť a domácu starostlivosť. Financuje sa mesačnou prémieou vo výške 66,6 dolára (2004), odpočítanou z sociálneho poistenia jednotlivca, čo predstavuje 25 percent nákladov na program. Zvyšok vo výške 75 percent, dotuje federálna vláda. Poistenec platí odpočítateľnú položku vo výške 100 dolárov a tiež 20 dolárov za službu alebo predpisy. Od roku 1997 existuje program *Medicare+Choice* oprávňujúci poistenca opustiť verejné a zvoliť si súkromné poistenie. S účinnosťou od roku 2006 budú dôchodcovia s nízkym príjmom oprávnení využiť špeciálnu dávku na lieky na lekárske predpisy. Podľa: Frogue – Matthews 2004, str. 5 – 6.

výdavkovú kapitolu rozpočtov väčšiny štátov. Všeobecné rozhodovanie o rozsahu poistenia a kritériách spôsobilosti je vyhradené federálnej vláde, štáty môžu z vlastných zdrojov pokryť dodatočné poistenie, prípade poskytnúť dodatočné služby.⁶³

Výsledok neobmedzeného rastu vlády a štedrosti sociálnych programov mal závažné fiskálne dopady. Verejné výdavky v prvých rokoch kozmického veku rástli doslova „raketovo“. Michael Tanner konštatuje, že medzi rokmi 1965 a 1975 výdavky (merané v konštantných dolároch) na sociálnu podporu (ako napríklad AFDC) stúpili trojnásobne, na zdravotnú starostlivosť štvornásobne, potravinovú pomoc viac ako štvornásobne, pomoc na bývanie takmer sedemnásobne. Programy zamerané na pracovné tréningy „metastázovali“ dokonca pätnásťnásobne.⁶⁴

Názornú demonštráciu genézy rastu vlády v dôsledku sociálnych experimentov v dvadsiatom storočí znázorňuje graf č. 1. Kým v roku 1929 kumulované výdavky federálnej, štátnych a miestnych vlád ťažko prekročili 1 miliardu dolárov za rok, projekty *New Deal* a *Great Society* prevzali úlohu akcelerátorov rastu federálnych programov. Jediným obdobím, keď došlo k reálnemu poklesu výdavkov, bolo obdobie bezprostredne po druhej svetovej vojne, keď boli prekonané najťažšie sociálne dopady hospodárskej krízy a svoju činnosť skončila väčšina verejnoprospešných pracovných programov prezidenta Roosevelta. Počínajúc šesťdesiatymi rokmi a „vojnou proti chudobe“ sa rast výdavkov prakticky nezastavil. Napriek štrukturálnej reforme z roku 1996 sa nezastavil doteraz, v roku 2003 prekročili kumulované výdavky 434 miliárd dolárov za rok a s každým ďalším rastú.⁶⁵ Situáciu zhoršil fakt, že od roku 1965 sa väčšina sociálnych programov federalizovala. Váha rozhodovania a dizajnovania sociálnych opatrení prešla na

⁶³ Federálna vláda poskytuje každému štátu účelovú dotáciu na základe špeciálneho koeficientu *Federal Medical Assistance Percentage*. Celonárodný priemer je 57 percent z celkových nákladov na Medicaid. Polovica poistencov v programe sú deti (25,5 milióna), dospelí pod 65 rokom veku tvoria 13 miliónov, invalidní poistenci 8 miliónov. Zvyšných 4,5 milióna poistencov sú dôchodcovia, ktorí spotrebujú najviac prostriedkov (až 13 682 dolárov na osobu) na dlhodobú starostlivosť. Práve tieto náklady najvýraznejšie ohrozujú solventnosť programu Medicaid. Podľa: Frogue – Matthews 2004, str. 17 – 18.

⁶⁴ Tanner 2003, str. 29.

⁶⁵ Tanner 2003, str. 31.

federálnu úroveň, aj v napohľad decentralizovaných programoch centrálna vláda ovládala väčšinu finančných transferov.

Naštartovaný trend sa počas vlády prezidentov Nixona, Forda a Cartera spomalil len minimálne. V roku 1972 prišla posledná rozširujúca novela sociálneho poistenia. Ešte v tridsiatych rokoch boli v *Social Security Act* zriadené špeciálne kategórie pre starších ľudí v núdzi, invalidných ľudí v núdzi a nevidiacich, ktoré spravovali štátne a miestne vlády za čiastočnej finančnej pomoci federálnej vlády. V roku 1969 prezident Nixon kritizoval nekonzistentnosť štátnych programov: vzniklo 1350 úradov a rozdiel poskytovaných dávok medzi štátmi niekde dosahoval aj viac ako 300 percent. Novela preto všetky tri kategórie federalizovala a vytvorila novú dávku, *Supplemental Security Income* (SSI), vyplácanú mesačne. Štáty dostali právo túto dávku v prípade potreby doplniť z vlastných zdrojov.⁶⁶ V roku 1975 bol tiež zavedený federálny *Earned Income Tax Credit* (EITC), ako úľava na sociálnych odvodoch (*payroll tax*) pre zamestnancov s najnižšími príjmami.⁶⁷

V rokoch 1973 až 1974 nastalo obdobie ropných kríz, ktoré prinieslo fenomén stagflácie⁶⁸, charakterizujúci celkový pokles výkonnosti ekonomiky USA a návrat k väčšiemu šetreniu. Extenzívny rast sociálnych programov sa síce zastavil, ale finančné výdavky rástli dramaticky ďalej a predznačili prichádzajúcu agóniu sociálneho štátu. V roku 1980 vydala OECD štúdiu konštatujúcu krízu sociálneho štátu v západných liberálnych demokraciách.

Prezident Ronald Reagan nastúpil do úradu v roku 1980 s entuziazmom realizovať liberálnu „*supply-side*“ ekonomiku (neskôr známu ako *Reaganomics*), ktorej cieľom bolo definitívne uzavrieť „pandorinu skrinku“ nadmerne zasahujúcej federálnej vlády. Na prešetrenie rastu vlády a predovšetkým federálnymi

⁶⁶ V roku 1974 bolo registrovaných 3 996 064 poberateľov SSI s celkovým rozpočtom 5 miliárd dolárov, v roku 2001 počet poberateľov stúpol na dvojnásobok – 6 688 489 s rozpočtom takmer šesťnásobným – 32 miliárd dolárov.

⁶⁷ Náklady na EITC zvlášť stúpili v osemdesiatych rokoch – až o 102%. Dnes je program pretransformovaný v zmysle motivácie nízko príjmových zamestnancov k udržaniu práce. Takýto zamestnanec si môže prostredníctvom EITC uplatniť úľavu zároveň na odvodoch (*payroll tax*) a dani z príjmov.

⁶⁸ Pojem, ktorý sa skladá zo slov stagnácia (*recesia*) a inflácia. Predstavuje stav trhovej ekonomiky, keď recesiou sprevádza pokračujúca inflácia. V období stagflácie stúpala zároveň nezamestnanosť a inflácia, čo vyvrátilo pôvodnú teóriu zamestnanosti na základe Phillipsovej krivky.

prostriedkami plytvajúcej administratívy založil tzv. Graceovu komisiu, pozostávajúcu z 2000 podnikateľov. Na prešetrenie ďalšieho postupu v reforme sociálneho poistenia zase ustanovil tzv. Greenspanovu komisiu, vedenú Alanom Greenspanom, neskorším riaditeľom *Federal Reserve*. Obe expertné skupiny skoncipovali svoje závery v čase, keď prezident Reagan uviedol agendu znižovania daní, prerozdelenia verejných financií a eliminácie niektorých nepotrebných vládnych agentúr. Graceova komisia pripravila 2478 odporúčaní, z ktorých Reaganova administratíva stihla zrealizovať len 800. Zarážajúce boli niektoré empirické zistenia, ktoré načrtávali zmenu filozofie prichádzajúcich reforiem. Komisia napríklad vypátrala, že náklady na spracovanie jednej poistnej žiadosti v Úrade pre vojnových veteránov dosahovali až 140 dolárov, kým súkromné spoločnosti dokázali ten istý objem práce uskutočniť za maximálne 6 dolárov. Ďalej sa podarilo odhaliť, že federálny *Department of Health and Human Services*⁶⁹ v rokoch 1980 až 1982 neoprávnene vyplatil na dávkach 14,6 miliardy dolárov. Odhalené bolo aj trestuhodné plytvanie v oblasti potravinovej pomoci chudobným *Food Stamps*, vo výške 1 miliardy dolárov ročne.⁷⁰

Greenspanova komisia upozornila na dlhodobú neudržateľnosť sociálneho poistenia založenú na priebežnom (*pay as you go*) princípe. Novely sociálneho poistenia v rokoch 1980 až 1984 sa týkali úprav invalidných dôchodkov a invalidných dávok na základe SSI, predovšetkým zavedením nového postupu kontroly spôsobilosti poberať pomoc. Odporúčania komisie sa stali súčasťou zákona, ktorý nadobudol účinnosť v roku 1983: bolo zavedené zdaňovanie dávok sociálneho poistenia, zvyšovanie veku odchodu do dôchodku od roku 2000 a zvýšenie kapitálových rezerv v *Social Security Trust Fund* (Rezervnom fonde sociálneho poistenia).⁷¹

⁶⁹ Federálne ministerstvo so sídlom vo Washingtone D.C., ktoré je zodpovedné za administráciu federálnych sociálnych programov a koordináciu spoločných sociálnych programov so štátnymi a miestnymi vládami.

⁷⁰ Kohutiar 1998, str. 47 - 48.

⁷¹ Rezervný fond sociálneho poistenia tvoria obligácie federálnej vlády, do ktorých sa investujú súčasné prebytky systému sociálneho poistenia. Fond má slúžiť na čiastočné preklenutie demografickej krízy v USA a zachovanie likvidity priebežného systému, no podľa súčasných prepočtov jeho zdroje nebudú dostatočné.

Snaha Reaganovej administratívy odstrániť niektoré deformácie, znížiť federálne výdavky a z dlhodobého hľadiska vyrovnať federálny rozpočet, narážala na odpor Kongresu ovládaného demokratickou väčšinou a vlastné záväzky vyrovnať vojensko-technologickú disparitu v studenej vojne. Kým výdavky na obranu dosiahli v rokoch 1980 až 1988 „astronomické“ číslo 2 bilióny dolárov, federálne výdavky na sociálnu ochranu nezaostali. Kým v roku 1980 dosiahli úroveň 199 miliárd dolárov, v roku 1988 už 230 miliárd dolárov, najmä vďaka priamym transferom, potravinovej pomoci, podpore bývania a zdravotnej starostlivosti. Nešlo o tak dramatický nárast ako počas volebného obdobia jeho nasledovníka, Georga Busha, keď sociálne výdavky stúpili zo 100 miliárd dolárov na takmer 324 miliónov za rok.⁷²

Reagan sa rozhodol pre strednú cestu – upraviť aspoň niektoré kritériá existujúcich programov, obísť „nemotorný“ Kongres a dovoliť štátom v sociálnej politike experimentovať. Federálna legislatíva sprísnila kritériá spôsobilosti čerpať pomoc z niektorých programov a otvoril sa priestor pre štáty, ktoré mohli začať určovať vlastné štandardy spôsobilosti a testovania príjmu. V roku 1987 bol schválený dôležitý *Family Support Act* (zákon o podpore rodiny), ktorý štátom daroval väčšiu flexibilitu v snahe znížiť náklady a zabrániť rastúcej závislosti odkázaných na sociálnej ochrane. Základom zákona sa stal program *Job Opportunities and Basic Skills Training Program* zameraný na pracovný tréning spojený s aktívnym hľadaním práce. Štáty mohli prvýkrát zaviesť povinné zapojenie všetkých práceschopných poberateľov dávok do nejakej formy aktívneho hľadania práce či dokonca do malých verejnoprospešných prác, ako revanš za poskytnutie finančnej pomoci. Jednotlivé štáty zákon k experimentovaniu nezaväzoval, preto bolo celonárodne aktivizovaných len 10 percent poberateľov.⁷³

S koncom studenej vojny sa znížili výdavky na obranu o 100 miliárd dolárov ročne, deväťdesiate roky zaznamenali ekonomickú expanziu a federálny rozpočet sa podarilo dostať pod kontrolu tak, že sa stal v druhej polovici desaťročia prebytkovým. Koniec éry zahraničnopolitických priorít obrátil pozornosť na domáce problémy. V politickej aj akademickej obci sa definitívne ustálil široký konsenzus

⁷² Údaje podľa: Tanner 2003, str. 29 – 30.

a zlyhaní sociálnej politiky a začalo sa otvorene hovoriť o dôsledkoch federálnych programov. Vo voľbách v roku 1994 ovládla republikánska strana pod vedením stratéga Newta Gingricha Snemovňu reprezentantov Kongresu s radikálnym programom *Contract with America* (Zmluva s Amerikou). Republikáni sa v prípade úspechu zaviazali výrazne znížiť zásahy štátu v súkromnej sfére, „zoškrtat“ neefektívne federálne programy, reformovať sociálnu politiku smerom k svojpomoci a znížiť federálne výdavky prostredníctvom ústavného dodatku o vyrovnanosti federálneho rozpočtu. Väčšinu cieľov nakoniec nepresadili, no rétorika programu ilustruje nálady vo verejnosti. Pod jej tlakom sa ešte viac uvoľnili väzby federálnych sociálnych programov (najmä AFDC). Medzi rokmi 1993 a 1996 federálny *Department of Health and Human Services* schválil 43 štátnych experimentov, na ktoré sa vzťahovali výnimky spod federálnych pravidiel. Experimenty federálna vláda podmienila výdavkovou neutralitou, striktným vyhodnocovaním, napríklad vo forme „fokusových skupín“, v ktorých časť poberateľov zostala v systéme AFDC a druhá časť v experimentálnom programe.

Keď prezidentovi Clintonovi v roku 1994 zlyhal posledný pokus o zavedenie centralizovanej reformy zdravotníctva, podvolil sa reformným náladám v republikánskej Snemovni reprezentantov a v prejave O stave Únie z roku 1996 sám uznal, že éra veľkých a centralizovaných vlád sa skončila. Uznanie omylu dalo priechod legislatívnej tvorivosti, ktorá v konečnom dôsledku priniesla zásadnú reformu sociálneho systému prostredníctvom *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA)⁷⁴ z roku 1996. V polovici deväťdesiatych rokov tak odzvonilo sociálnemu inžinierstvu, ktoré ovplyvňovalo americkú sociálnu politiku bežne od tridsiatych rokov.⁷⁵

V systéme sociálneho poistenia došlo ešte k niekoľkým zmenám. V roku 1996 novela *Social Security Act* prijala pravidlo, podľa ktorého sa zrušila spôsobilosť poberať invalidné dôchodky zo sociálneho poistenia a iné dávky v invalidite zo SSI

⁷³ Ibid, str. 30.

⁷⁴ Reformu podrobne analyzuje kapitola 2. Teoretické a praktické skúsenosti zo sociálnej reformy v USA.

⁷⁵ Sirico 1996, str. 16 - 17.

všetkým, ktorých invalidita alebo práceneschopnosť bola spôsobená alkoholizmom a závislosťou na drogách. V roku 1999 vstúpila do platnosti ďalšia novela – *Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act*, ktorá poskytla všetkým poberateľom invalidných dôchodkov a dávok špeciálne talóny, za ktoré si môžu kúpiť rehabilitačné služby a služby zamestnanosti s cieľom nájsť adekvátne zamestnanie. Zatiaľ posledná novela sociálneho poistenia pod názvom *Senior Citizens Freedom to Work Act* prišla v roku 2000. Umožnila približne 900 tisíc poberateľom starobných dôchodkov a iných dávok sociálneho poistenia pracovať aj po prekročení veku odchodu do dôchodku, bez redukcie výšky poberaných dôchodkov či dávok.

V apríli 2001, ale najmä po teroristických útokoch z 11. septembra 2001, prišla ekonomická recesia. Administratíva prezidenta Busha na oživenie ekonomiky zaviedla niekoľko prospešných opatrení, ako znižovanie federálnych daní, zatiaľ bez výrazného úspechu. Problémom je, že v dôsledku boja s terorizmom stúpili výdavky na bezpečnostné opatrenia u udržiavanie vojenských misií v zahraničí, ktoré vyhnali federálne výdavky do vysokých deficitov. Pribudla aj početná administratíva, ako napríklad *Homeland Security Department* z roku 2001, a k výrazným škrtom v existujúcich federálnych programoch zatiaľ neprišlo. Sen republikánov z roku 1994 o menšej a šetrnejšej vláde sa realitou nestal. Z hľadiska sociálneho štátu vo verejnej diskusii v USA dominujú dve ťažiskové témy: reautorizácia PRWORA z roku 1996, ktorú rozoberajú nasledujúce kapitoly, a zásadná reforma sociálneho poistenia.⁷⁶

⁷⁶ Keďže sociálne poistenie na základe *Social Security Act* nie je ťažiskovou témou práce a má len ilustrovať rast sociálneho štátu v dvadsiatom storočí, považujem za potrebné doplniť niekoľko poznámok. Reforma sociálneho poistenia by podľa návrhov administratívy prezidenta Busha mala spočívať v zavedení súkromných dôchodkových účtov (*Personal Retirement Accounts*), ktoré by boli financované odvodmi (*payroll tax*) zo mzdy a obsahovali by vlastnícke právo. Dôvodov je niekoľko: (1) veľká „baby boom“ generácia z päťdesiatich rokov sa dostáva do dôchodkového veku, vytvára finančné nároky na dôchodky a zdravotnú starostlivosť; (2) kombinované výdavky na sociálne poistenie, Medicare a Medicaid môžu bez reformy stúpnuť z 8,4% HDP v roku 2003 na 15,6% HDP v roku 2040; (3) klesá pomer produktívnej populácie k postproduktívnej, čo robí priebežný systém dôchodkového zabezpečenia nelikvidný – v roku 1950 na jedného dôchodcu pripadalo 16 zamestnancov, v roku 2025 to budú len dvaja; (4) Rezervný fond sociálneho zabezpečenia je v súčasnosti v prebytku, no už medzi rokmi 2017 a 2041 bude potrebovať ďalších 6 triliónov dolárov (k roku 2002 bez inflácie) na pokrytie výdavkov; (5) viac ako 40% Američanov využíva v súčasnosti nejaký druh súkromného dôchodkového poistenia, ako napr. IRA alebo 401 (k). Pozri: Edwards 2003, str. 1; Feldstein 1997, str. 1 - 13; John 2002, str. 1 – 12; Piñera 2001, str. 11.

1.1.7. Sociálne a ekonomické dôsledky rastu vlády

Po krátkej historickej exkurzii do dejín rastu vlády a sociálnych programov v USA je čas zhodnotiť, aké dedičstvo tento bezprecedentný vývoj v amerických dejinách zanechal. Všeobecne môžeme povedať, že sociálny štát nevyriešil takmer žiadny problém, pre ktorý bol vytvorený. Naopak, mnohé z nich ešte prehĺbil. Potvrdilo sa, že veta: „cesta do pekla je vždy dláždená tými najlepšimi úmyslami“, nie je len pustá fráza. Toto prekvapujúce empirické zistenie by malo zanechať trvalé následky v politickej praxi a najmä americkom politickom systéme, kde poučenie z vlastných chýb vždy zohrávalo dôležitú úlohu.

Analýzou priamych dopadov rastu vlády na slobodnú spoločnosť sa v knihe *Na západ od západu* zaoberá sociológ Juraj Kohutiar. Upozorňuje na viacero príkladov. Podľa jeho zistení vydávajú federálne úrady nariadenia, ktoré ročne zaplnia viac ako 70-tisíc strán papiera. Federálna vláda reguluje, koľko hodín detského vysielania bude v komerčných televíziách, určuje podmienky poistenia, podmienky prijímania do zamestnania, prijímania študentov na univerzity alebo spôsob úpravy parkov. Prenikla takmer do každej oblasti života občana a neodvratne si z nich vytvára nepriateľov. Keď sa v prieskumoch verejnej mienky Američanov pýtali, či vláda disponuje príliš silnými kompetenciami, v roku 1941 odpovedalo 32 percent kladne a 56 záporne. V roku 1964 kladne odpovedalo 36 percent a záporne 30, kým v roku 1997 sa garde obrátilo úplne a kladne odpovedalo 64 percent, záporne 27 percent. V roku 1994 bolo podľa prieskumu verejnej mienky až 78 percent respondentov znepokojených s rozsahom zasahovania federálnej vlády do ich súkromného života a až 79 percent podporilo myšlienku, že menšia vláda je efektívnejšia ako väčšia.⁷⁷

Na inú perspektívu dopadov rastu vlády upozorňuje v eseji *Prečo vláda rastie* Llewellyn Rockwell. Za originálnu príčinu rastu vlády považuje lobistické a klientelistické skupiny, úzko napojené na centrá federálnej vlády vo Washingtone. Vyznačujú sa jasným cieľom, koherentnou stratégiou a ochotou investovať množstvo

⁷⁷ Kohutiar 1998, str. 44.

prostriedkov na dosiahnutie vlastných zámerov. Sú to agentúry a úrady predstierajúce záujem o verejný blahobyť, riešenie sociálnych problémov, no väčšinou závislé na federálnych subvenciách. Každá zmena regulácií je pre nich životne dôležitá. Môže znamenať úspech alebo bankrot. Tvrdenia dokladá na verejných tokoch financií v programe *Medicaid*, kde zo sto percent pomoci odkázaní jedinci dostanú väčšinou len 8 percent. Zvyšok sú „administratívne náklady“, živiace zástupy právnikov chudobných, konzultantov, iných úradníkov, lekárov a nemocníc, ktoré pracujú v „uzatvorenom kruhu“ prerozdelenia mašinérie. Podľa Rockwella sú tak chudobní zámerne odsúvaní do nižšej spoločenskej triedy závislej od vlády, kde platí železné pravidlo frustrácie a závislosti.⁷⁸ Ciele sociálnej politiky sa nenapĺňajú, ale pošliapávajú a „vd'aka sociálnemu štátu nejestvuje v podstate žiadna sociálna mobilita zospodu nahor.“⁷⁹ Argument o plytvaní verejnými prostriedkami obstojí. Verejné sociálne výdavky investované do každej chudobnej osoby (vágne definovanej ako osoby s príjmom nižším ako štvrtina najnižších príjmov) sa vyšplhali z 2000 dolárov v roku 1967 na viac ako 14 tisíc dolárov v súčasnosti (v konštantných dolároch k roku 2000), čo sa pri štvorčlennej rodine odrazilo v sume takmer 60 tisíc dolárov.⁸⁰ Napriek obrovskej finančnej injekcii sa hlavný cieľ federálnych programov - elimináciu chudoby - nepodarilo naplniť, aj keď na tento účel federálna vláda od roku 1965 celkovo minula hrozivých 8,3 trilióna dolárov. Úroveň chudoby⁸¹ pritom po počiatocnom poklese z 35 percent v roku 1949 na 20 percent v roku 1965 dlhodobo osciluje v rozmedzí 11 až 15 percent.⁸²

⁷⁸ Pre túto triedu sa v sociálnych vedách, najmä v americkom a britskom kontexte, ustálilo pomenovanie „*underclass*“ (podtrieda).

⁷⁹ Citované podľa: Rockwell 2001, str. 48.

⁸⁰ Michael Tanner s iróniou konštatuje, že keby bola táto suma priamo daná každej odkázanej rodine, dostali by sa nad úroveň chudoby aj za polovicu toho, čo sa reálne minie. Údaje podľa: Tanner 2003, str. 31 – 34.

⁸¹ Rád by som upozornil, že meranie chudoby a stanovenie miery chudoby je veľmi relatívne. Najmä čo sa týka korektného porovnávania s inými krajinami. Hranica chudoby sa od šesťdesiatych rokov určuje na základe príjmu zodpovedajúcemu menej ako trojnásobku nákladov na stravu rodiny príslušnej veľkosti, modifikovanému podľa inflácie, čo všeobecne zodpovedá asi 8 až 26% populácie. Posledný census označil za chudobných v USA až 35 miliónov občanov. Robert Rector v štúdií *Understanding Poverty in America* vysvetľuje úskalia tohto posudzovania, keď zistil, že: 46% chudobných domácností vlastní dom (priemerne trojizbový s kúpeľňou a garážou); 76% chudobných domácností vlastní klimatizáciu; typický chudobný jedinec v USA má viac obývatel'ného priestoru ako priemerný občan Londýna a Viedne; tri štvrtiny chudobných domácností vlastní auto, 30%

Bertrand de Jouvenel dávno pred vznikom amerického sociálneho štátu skonštatoval, že „tí, ktorým trh neprináša prospech, budú vždy volať po zlepšení svojej vlastnej situácie za pomoci politických prostriedkov... Redistribucionizmus z modernej spoločnosti pravdepodobne nikdy nezmizne; môžeme sa ale snažiť obmedziť jeho dosah.“⁸³ Neúprosnosť trhových pravidiel zisku a straty je častým nepriateľom neefektívnej administratívy a byrokracie federálnych programov. Rockwell konštatuje, že „bez tlaku na šetrenie so zdrojmi aj úradníci s dobrými úmyslami vždy míňajú viac, ako je potrebné. A samozrejme, väčšina byrokratov vôbec nemá dobré úmysly. Sú motivovaní zvýšenou mocou, príjmom a špeciálnymi výhodami, ktoré získajú, keď zvýšia počet byrokratov pod sebou a minú každý cent, ktorý im zvrchu pridelia. Tak vždy na konci fiškálneho roku vyprázdňujú účty totálnou výdavkovou horúčkou.“⁸⁴ Keď vyčerpajú svoje rozpočty, tak so železnou pravidelnosťou žiadajú každý rok Kongres a prezidentský úrad o navýšenie. Administratívu spravidla ovláda princíp „rastúcej byrokracie“. Ak federálna vláda vytvorí nejaký nový úrad alebo agentúru na vyriešenie definovaného problému, po splnení svojej úlohy úrad nezaniká, ako by to bolo prirodzené, ale narýchlo zmení svoje poslanie. Byrokracia tak má zázračnú vlastnosť samu seba reprodukovat' aj resuscitovať.

Kohutiar spomína príklad Národných rezerv hélia, agentúry vytvorenej v roku 1925 na zabezpečenie vzácneho hélia pre americké vzducholode a blokovania tejto komodity pre nemecký trh. Zmysel agentúry zanikol takmer bezprostredne po vzniku, no Kongres povolil úrad sprivatizovať až v druhej polovici deväťdesiatych rokov. Iný, rovnako paradoxný príklad uvádza v knihe *Sloboda a rozvoj* Leszek Balcerowicz: „V roku 1932 na amerických farmách žilo 25 percent populácie Spojených štátov a *Department of Agriculture* a jeho územné delegatúry zamestnávali 32 tisíc osôb. V roku 1992 na farmách žili sotva dve percentá občanov

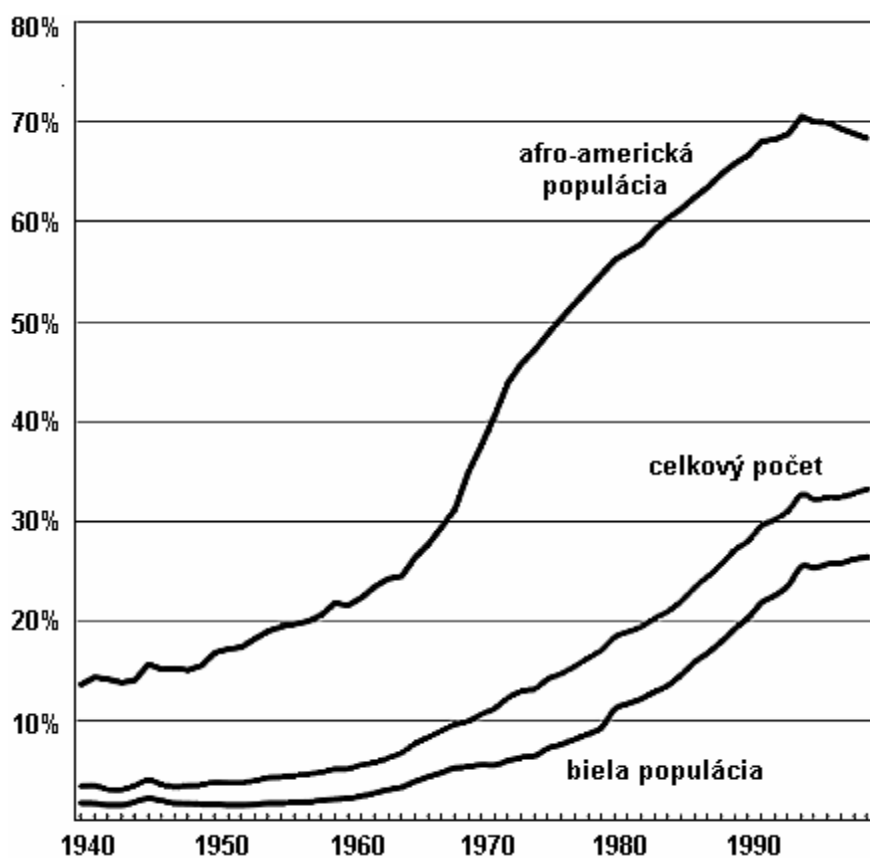
dokonca dve autá; 97% vlastní farebnú televíziu; 78% videoprehrávač, káblovú alebo satelitnú televíziu; 73% mikrovlnnú rúru a tretina automatickú umývačku riadu. Skutočná materiálna chudoba tak existuje len v obmedzenom počte rodín s deťmi, prevažne tam, kde rodičia nepracujú alebo sa o dieťa stará slobodná matka. Porovnaj: Johnson – Rector 2004; Kohutiar 1998.

⁸² Lauber – Rector 1995, str. 92 – 93.

⁸³ Citované podľa: Anderson 2002, str. 16.

Spojených štátov, ale Department a delegatúry (spolu s administratívou *Food Stamps*) zamestnávali 110 až 154 tisíc ľudí.“⁸⁵ Centralistické programy sa vymykajú kontrole a majú sklon plytvať. Program Medicare mal napríklad od roku 1965 do roku 1990 navyšovať svoj rozpočet len o 8 miliárd dolárov, v skutočnosti táto suma prekročila 160 miliárd dolárov. Stručný prehľad množstva federálnych programov, ktorých korene siahajú do čias projektov *New Deal* a najmä *Great Society*, sa nachádza v prílohe č. 1.

Graf č.2.: Mimomanželské pôrody v rokoch 1940 až 1999 ako percento všetkých pôrodov.



Zdroj: Fagan, P.F. – Rector, R.: The Continuing Good News About Welfare Reform. Heritage Foundation Backgrounder No. 1620, Washington 2003, str. 6; úprava autor.

⁸⁴ Rockwell 2001, str. 48.

⁸⁵ Citované podľa: Balcerowicz 2000, str. 140.

Nákladnosť a neefektívnosť spôsobili funkčné zlyhanie sociálneho štátu v eliminácii chudoby, ale myslím, že najväčšie dlhodobé dopady tento veľký experiment zanechal v myslení jednotlivcov a na štruktúre a kvalite rodín. Zistili sme, že čím viac vláda dotuje jedincov alebo skupiny obyvateľstva, tým viac sa stávajú závislými na jej podpore a strácajú psychologickú motiváciu k svojpomoci.⁸⁶ Keďže federálne programy nepoznali časové obmedzenia poskytovania dávok, závislí jedinci neboli nútení vyrovnat' sa s prichádzajúcou zmenou situácie. Naopak, stratili pracovné návyky, sebavedomie a vôľu k svojpomoci. Padli do pasce uzatvoreného kruhu „kultúry závislosti“ a stali sa „kariérnymi poberateľmi“ s predsudkami voči akejkolvek práci. Ak bol nezamestnaný jednotlivec s nedostatočným vzdelaním konfrontovaný s ekonomickou realitou, prišiel k racionálnemu záveru, že poberaním podpory zo všetkých programov, na ktoré je spôsobilý, získa väčší obnos prostriedkov ako prácou na úrovni minimálnej mzdy.⁸⁷

V rokoch 1971 až 1978 sa v mestách Seattle a Denver⁸⁸ uskutočnil dlhodobý prieskum zameraný na zmapovanie správania chudobných, ktorí majú zaručený príjem na základe sociálnej podpory. Zistilo sa, že každý dolár sociálnej pomoci zredukoval zamestnanosť a spôsobil pokles celkových príjmov o 80 centov. Počet odpracovaných hodín klesol u mladých neožených mužov o 43 percent, u ožených o 33 percent. Nevydaté ženy zredukovali svoju prácu o 25 percent. Celková doba pobytu jedincov v nezamestnanosti stúpla u mužov o 60 percent a žien o 27 percent.⁸⁹

Zaujímavé porovnanie poskytuje vo svojej analýze sociálnych systémov Bill Baker. Predkladá výskum, ktorý koncom osemdesiatych rokov uskutočnil americký

⁸⁶ Leszek Balcerowicz na margo tohto problému dodáva: „Situácia prijímania nejakých statkov bez výrazného osobného príspevia môže vyvolávať pocit menejcennosti. Brániac sa pred ním, ľudia prejavujú tendenciu znižovať hodnotu toho, čo dostávajú a zároveň prisudzujú negatívne vlastnosti a nízke motívy tým, od ktorých dostávajú... Upozorňuje na to poľský psychológ Janusz Reykowski: „Každá politika, ktorá v sebe obsahuje prvok filantropie, prináša so sebou nebezpečenstvo vytvárania nárokových a využívacích postojov v ľudoch...“. Citované podľa: Balcerowicz 2000, str. 200.

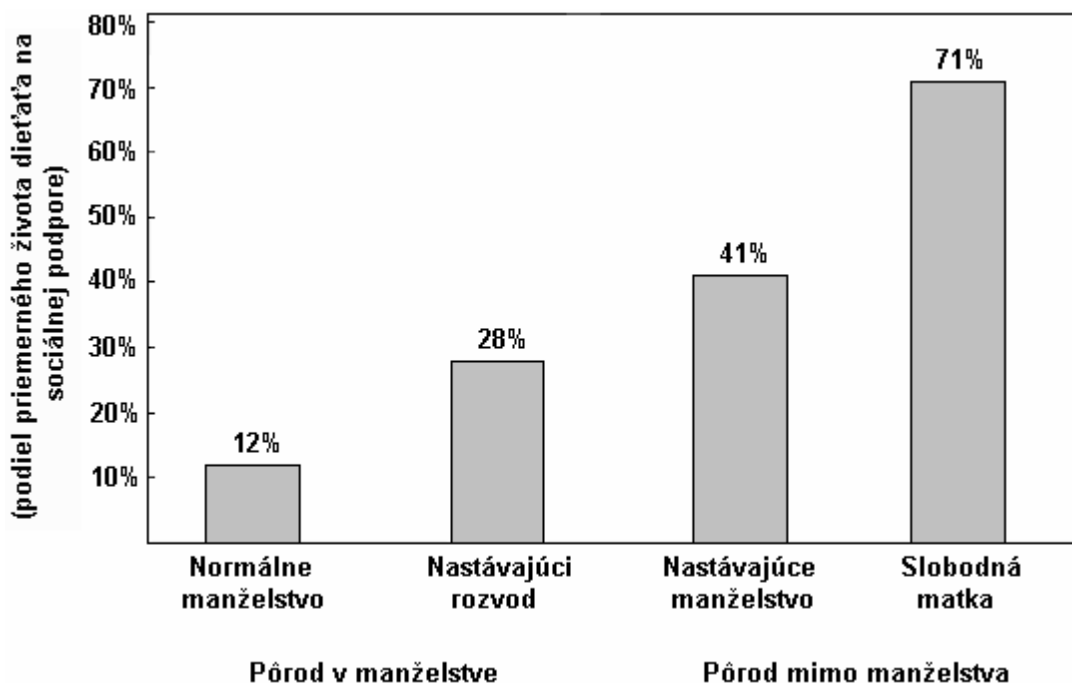
⁸⁷ Kde navyše musí počítať s vyvinutím pracovného úsilia, elimináciou voľného času a dodatočnými nákladmi na pracovné prostriedky, dopravu a stravu.

⁸⁸ *Seattle Income Maintenance Experiment a Denver Income Maintenance Experiment.*

⁸⁹ Kohutiar 1998, str. 114 a Tanner 2003, str. 45.

sociológ Dr. Anthony Campolo. Porovnal správanie chudobných imigrantov z tretieho sveta do USA a amerických občanov závislých na podpore. Imigranti väčšinou pracovali za minimálnu mzdu, niekedy v dvoch zamestnaniach a ich životná úroveň sa zvyšovala úmerne ich úsiliu. Deti imigrantov vyrastali v rodinách so silnou tradičnou väzbou a schopnosťou svojpomoci. Postupne sa pôvodne chudobní imigranti prepracovali do stredných vrstiev. Na druhej strane chudobní Američania žili v kultúre strachu a závislosti. Demotivácia a rastúci hnev rodičov sa prenášal na deti, ktoré takéto správanie začali považovať za prirodzené. Mali sklon k násiliu, kriminalite a neplneniu si svojich školských povinností. Ich sociálne prostredie - sociálne závislé komunity - bolo plné asociálnych gangov a narkománie.⁹⁰

Graf č.3.: Závislosť na sociálnej podpore podľa rodinnej štruktúry a postavenia dieťaťa.



Zdroj: Fagan, P.F. – Johnson, K. – Peterson, A. – Rector, R.: The Positive Effects of Marriage: Book of Charts. Heritage Foundation, Washington 2002, str. 12; úprava autor.

⁹⁰ Baker 2003, str. 6.

Tradičná americká rodina prešla revolučnou dekompozíciou. Kým v roku 1970 počet domácností závislých na sociálnom zabezpečení dosahoval 8 miliónov, v deväťdesiatych rokoch narástol na 15 miliónov. Aj keď väčšina domácností dávky využívala na prekonanie dočasných problémov do dvoch rokov, 40 percent domácností zostalo závislých tým viac, čím dlhšie poberali pomoc.⁹¹ Napríklad typická „závislá“ rodina do polovice deväťdesiatych rokov strávila na dávkach AFDC takmer 13 rokov.⁹²

Sociálny štát prispel k narušeniu rodinného prostredia tromi (kauzálne prepojenými) spôsobmi: (1) motivoval k mimomanželským tehotenstvám a marginalizácii manželstva, (2) rozbil koncept materstva a otcovstva, (3) prehľbil chudobu rodín a detí. Výskum od sociológov Anne Hill a June O'Neill dokázal, že 50 percentný nárast v hodnote mesačných dávok AFDC a *Food Stamps* spôsobil 43 percentný nárast v počte mimomanželských tehotenstiev, a to bez ohľadu na príjem, socioekonomické prostredie či vzdelanie. Nastavenie parametrov sociálnej ochrany od roku 1965 spôsobilo rýchly rast mimomanželských tehotenstiev, zvlášť v afro-americkej populácii, ako to znázorňuje graf č. 2. Mimomanželské pôrody dramaticky zvýšili počet slobodných matiek,⁹³ ktoré radšej zostali bez muža a bez práce, aby nestratili štedrú podporu. AFDC navyše zohral negatívnu úlohu v tom, že určoval podporu v závislosti od počtu detí. Napríklad slobodné matky mali nárok na dávky len dovtedy, kým sa nevydali za pracujúceho muža. Preto takmer 90 percent súčasných rodín poberajúcich sociálne dávky nemá v domácnosti otca. Kým v roku 1960 žilo bez biologického otca menej ako 10 miliónov detí, v roku 2003 je to 23 miliónov. Ekonomicky nezabezpečené matky nemohli dospieť k sebestačnosti, prirodzenej pre rodinu založenú na oboch manželoch. Slobodné matky s deťmi sú preto z hľadiska rodinnej štruktúry najzávislejšou skupinou na sociálnej podpore, čo ilustruje graf č.3.

⁹¹ Becker 1996, str. 22.

⁹² Rector 1997, str. 20.

⁹³ V súvislosti s negatívnym trendom stúpol tiež počet mladých slobodných matiek. Každý rok otehotnie jedna z desiatich žien s vekom nižším ako 20 rokov, čo predstavuje asi 500 tisíc pôrodov ročne. Navyše každý ôsmy z desiatich pôrodov je mimo manželského zväzku. Pozri: Bush – Horn 2003, str. 3.

Dopad na inštitúciu manželstva bol rovnako intenzívny. Slobodné matky a domácnosti bez otca sú jednou stranou mince. Druhou je miera rozvodovosti, ktorá medzi rokmi 1960 až 1980 stúpila trojnásobne. V roku 2003 končilo rozvodom 40 z každých 100 uzavretých manželstiev. Absencia jedného z rodičov v domácnosti, predovšetkým otca, spôsobuje alarmujúcu chudobu detí, aj keď úlohu otca nie je možné redukovať len na ekonomickú podstatu. Graf č. 4. ilustruje (stredný) ročný príjem rodín v klasickom manželstve, ktorý je dvakrát vyšší, ako u slobodného, či rozvedeného rodiča.⁹⁴ To je dôvod, prečo takmer 75 percent detí žijúcich s jedným rodičom skončí v chudobe skôr, ako prekročí jedenásť rokov veku. Paradoxne, percento detí, ktoré vyrastajú v chudobných rodinách (v roku 2003 to bolo okolo 12 miliónov detí), je vyššie ako percento detí v roku 1966, kedy odštartovali programy na odstránenie tohto javu. Dlhodobé psychologické a behaviorálne dopady na deti vyrastajúce v chudobe, závislosti a bez otca budú ešte závažnejšie. Náklonnosti k problémom v škole, emocionálnej nestabilite, alkoholizmu, drogovej závislosti a príliš skorej sexuálnej aktivite patria k rizikovým faktorom.⁹⁵ Viaceré sa už stihli prejaviť. Podľa výskumov z roku 1992 takmer 40 percent absolventov stredných škôl neovláda základné zručnosti potrebné na ďalšiu akademickú kariéru alebo prvé zamestnanie. Väčšina z nich pochádza z rodín závislých na sociálnej podpore. O ťažkých emocionálnych dopadoch svedčí okrem iného prudký nárast detských samovrážd z 3,6 percenta na 100 tisíc detí v roku 1960 na 11,1 percenta na 100 tisíc detí v roku 1998.⁹⁶

Dôsledky pre budúcnosť týchto detí môžu byť katastrofálne, minimálne do tej miery, že sa stanú rovnakými klientmi sociálneho systému ako ich rodičia. Empirické výskumy tento trend naznačujú. Reprezentatívny výskum z roku 1995 na 13 017 obyvateľoch (*National Survey of Families and Households*) dokázal, že tí, ktorí vyrástli v rodinách poberajúcich nejakú formu sociálnej podpory, pravdepodobne

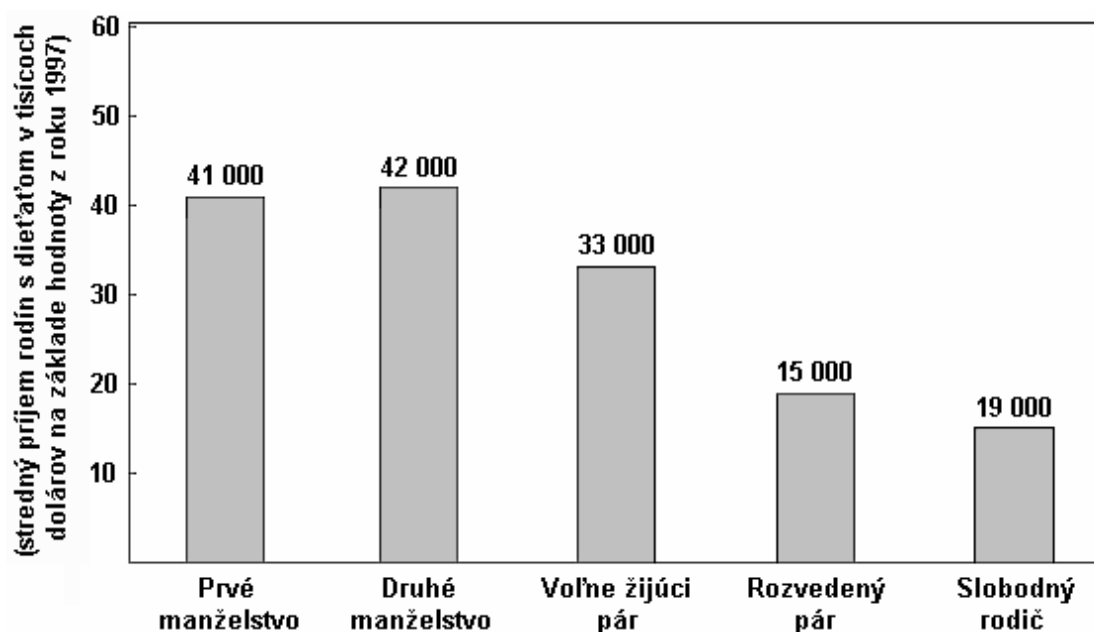
⁹⁴ Aj keď štedrá sociálna podpora pre slobodných rodičov môže v zmysle vysokých sociálnych príjmov túto skutočnosť výrazne skresliť

⁹⁵ Ak sa sami nestávajú obeťou násillia v komunitách závislých na dávkach. Počet prípadov zneužívania a zanedbávania detí medzi rokmi 1976 a 1989 narástol o 259 percent. Pozri: Bush – Horn 2003, str. 3.

⁹⁶ Údaje podľa: Ibid, str. 3 – 5.

sami neskôr skončia na rovnakej podpore. Pravdepodobnosť „syndrómu medzigeneračnej závislosti“ stúpa úmerne s počtom rokov, počas ktorých rodičia poberali podporu. Iba 3,6 percenta príjemcov dávok pochádza z rodín, v ktorých rodičia nikdy nepoberali sociálnu podporu. Tam, kde podporu rodičia poberali príležitostne, skončilo na podpore 9,5 percenta detí, kde pravidelne, až 16,4 percenta detí.⁹⁷ Iná štúdia sociológov Grega Duncana a Marthy Hill dokazuje, že z rodín, ktoré boli závislé, na sociálnej podpore skončilo v rovnakej situácii takmer 20 percent dcér. Z domácností, ktoré neboli závislé na AFDC pritom vyšli len 3 percentá dcér závislých na podpore.⁹⁸

Graf č.4.: Stredný ročný príjem rodiny podľa rodinnej štruktúry



Zdroj: Fagan, P.F. – Johnson, K. – Peterson, A. – Rector, R.: The Positive Effects of Marriage: Book of Charts. Heritage Foundation, Washington 2002, str. 9; úprava autor.

Sociálne a ekonomické dopady rastu vlády a sociálneho štátu sú trpkým „precitnutím zo sna“. Lekcia je neúprosná: z dlhodobého hľadiska je prerozdeľovanie verejných prostriedkov sociálne odkázaným hrou s nulovým

⁹⁷ Rank 1995, str. 673 – 684.

⁹⁸ Tanner 2003, str. 49.

súčtom, v ktorej niektorí získavajú a iní strácajú, ale suma strát ďaleko predčí sumu ziskov.

1.2. Alternatíva prirodzených spoločenských inštitúcií

1.2.1. Genéza dobrovoľnej solidarity

Americká politická tradícia je diel'at'om osobnej slobody a zodpovednosti, rovnako širokého rozsahu samosprávy, autonómie rodín a (najmä náboženských) spoločenstiev, v ktorých sa realizovala dobrovoľná sociálna solidarita. Právom vyvstáva legitímna otázka, ako rast vlády a povinnej sociálnej solidarity ovplyvnil úlohu prirodzených spoločenských inštitúcií⁹⁹ a ich prístup k sociálnej politike. Skúsme najprv zadefinovať, ako hlboko je v podvedomí americkej spoločnosti zakotvený princíp dobrovoľnosti a solidarity. Historicky nepochybne vzišiel historicky z étosu *Poor Laws*, individuálnej pomoci druhému na základe lásky k blížnemu.¹⁰⁰ Tento medzil'udský proces vylučuje zásah akejkoľvek organizovanej moci. Ako dopĺňa historička Gertrude Himmelfarb: „súcit je morálny sentiment, nie politický princíp“.¹⁰¹ Toto pravidlo zostalo posvätné až do dvadsiateho storočia.

Alexis de Tocqueville odpozoroval, že „Američania...sa neustále združujú. Organizujú slávnosti, zakladajú semináre, stavajú kostoly, rozširujú knihy a posielajú misionárov k protinožcom. Budujú týmto spôsobom nemocnice, väzenia a školy. Podobne vytvoria združenie aj vtedy, keď chcú hlásať nejakú pravdu alebo povzbudiť k nasledovaniu nejakého veľkého príkladu...v čele každého nového podnikania nájdete vo Francúzsku vládu a v Anglicku nejakého miestneho magnáta;

⁹⁹ Pod pojmom prirodzené spoločenské inštitúcie rozumiem rodinu, komunitu, dobrovoľnú (občiansku) organizáciu. Rodina plní svoje sociálne funkcie, jedinec sa tu socializuje a učí cnostiam, ako pravá solidarita a pomoc blížnemu. Komunita je najbližší priestor jedinca a rodiny. Ľudia v ňom poznajú pomery a potreby ostatných, napríklad kto je odkázaný na pomoc. Občianska organizácia, či už náboženská alebo sekulárna, prejavuje dobrovoľnú solidaritu formou darov, poskytnutím pomoci (charita), vzdelávaním, atď. V podobnom kontexte sa používa výraz „sprostredkujúce štruktúry“ (viac nižšie), ktorý podľa môjho názoru nie je úplným vyjadrením podstaty a dôležitosti prirodzených spoločenských inštitúcií.

¹⁰⁰ Nakoniec etymologicky biblické slovo „charita“, v gréčtine preložené ako „*agapeo*“ (agapé) má konotáciu so slovom „láska“.

¹⁰¹ Citované podľa Tanner 2001, str. 11.

v Spojených štátoch to isto bude nejaké združenie.“¹⁰² Tocqueville bol veľmi prekvapený jedným americkým občianskym združením s názvom *Christian Temperance Union* (Kresťanský protialkoholický zväz). Bol svedkom, ako sa viac ako sto ľudí zaviazalo, že nebude piť alkohol. Tocqueville to ironicky považoval za utópiu. Až dlhším pozorovaním zistil, že to bol príklad veľkého množstva ľudí, ktorí prevzali zodpovednosť pre dobro všetkých i seba. Taký duch verejnej angažovanosti bol ukázkou ducha aristokracie, prejav cnosti a solidarity ľudu.¹⁰³

Jeden z amerických otcov zakladateľov Benjamin Franklin si niečo podobné všimol ešte v Anglicku, kde sa zdržoval do šesťdesiatych rokov 18. storočia. Bol presvedčený, že Británia poskytovala chudobným pomoc v takej forme, ktorá vylučovala ich motiváciu pomôcť si sám. Naopak, v koloniálnej Amerike sa o ľudí v sociálnej núdzi starali striktne rodiny a miestne samosprávy. Chudobní dostávali zo samosprávnej pokladnice príspevky, z daní dostali aj stravu a strechu nad hlavou, no všetko si museli recipročne odpracovať. Preto sa otcov zakladateľom násilné prerozdeľovanie majetku, nadobudnutého poctivou prácou ľudí v prospech práceneschopných, nezdalo spravodlivé. Benjamin Franklin doslova napísal: „Som za pomoc chudobným, ale mám odlišný názor na prostriedky... na svojich cestách som pozoroval, že čím viac verejnej pomoci chudobní dostávajú, tým menej sa snažia a samozrejme, ešte viac chudobnejú.“¹⁰⁴ Podobne na „morálny záväzok“ medzi poskytovateľom pomoci a obdarovaným upozornil Tocqueville. Nárok na pomoc mali len tí, ktorí vlastnou zdravotnou nemohúcnosťou alebo starobou nemohli pracovať. Nadovšetko sa vážil princíp, že telesne schopný jedinec má právo (ak nie povinnosť) sociálnej mobility nahor.

Ďalší z otcov zakladateľov, neskorší prezident Thomas Jefferson, bol viac progresívny. Jeffersonovské chápanie sociálnej politiky nezahrňovalo len miestne komunity a charitatívne organizácie, ale aj vládu, ktorá má mať zodpovednosť za chudobných. Iste, sociálna ochrana nesmela prekročiť prah miestnej samosprávy, ktorá najlepšie pozná problémy odkázaného jednotlivca. Dokáže najlepšie posúdiť,

¹⁰² Tocqueville 2000, str. 451.

¹⁰³ Henrie 1996, str. 116.

¹⁰⁴ Kohutiar 1998, str. 109.

akú pomoc potrebuje, respektíve akú si zaslúži. Na prvé miesto kládol princíp sebestačnosti a zodpovednosti. Akékoľvek dávky pomoci nemohli prekročiť minimum potrebné na prežitie. Na vymanenie z chudoby v podobe sociálnej mobility môže podľa Jeffersona slúžiť iba práca a rodina.¹⁰⁵

Otcovia zakladatelia v samých počiatkoch republiky nepriamo naznačili, aký princíp treba aplikovať na riešenie sociálnych problémov v budúcnosti. Prirodzene, stále sa pohybujeme v mantineloch dobrovoľnej solidarity. Nastoľuje sa princíp „drsnej lásky“ (*tough love*) k blížnemu, odvodenej od rodičovskej, ktorá je raz prívetivá, inokedy prísna, no vždy dbá o výchovu k svojpomoci. Je opakom paternalizmu, návykovej starostlivosti vytvárajúcej chovanca a nie sebestačného jedinca. Povedané inými slovami, „drsná láska“ znamená, že nikto nemá na podporu nárok. Každý si ho musí vlastným úsilím, pozitívnu zmenou alebo prácou v prospech iných zaslúžiť.

Väčšina dobrovoľných aktivít v koloniálnych dobách a počiatkoch republiky vychádzala z kresťanských organizácií. Niektoré štáty mali dokonca zadané „štátne“ náboženstvo a finančne podporovali charitatívne iniciatívy. Tieto praktiky ukončilo schválenie Bill of Rights a prvého ústavného dodatku,¹⁰⁶ zakazujúceho federálnej vláde a štátnym vládam akokoľvek finančne podporovať náboženské (*faith-based*) organizácie bez ohľadu na účel. Častá interpretácia tohto dodatku zdôrazňuje úmysel prísne oddeliť cirkvi od štátu, no v skutočnosti má chrániť úlohy a aktivity dobrovoľných organizácií pred „chápadlami“ federálnej vlády. Rozhodnutie Najvyššieho súdu v prípade *Bradfield vs. Roberts* z roku 1899 tento konsenzus naštárbilo. Súd rozhodol, že *District of Columbia* (federálny dištrikt) môže použiť verejné prostriedky na dotáciu stavby nemocnice, ktorej vlastníkom bola katolícka cirkev, keďže sa nenašlo žiadne priame prepojenie medzi účelom nemocnice a cirkvi. Ešte v roku 1930 malo 26 štátov únie zakotvený zákaz akéhokoľvek financovania náboženských aktivít v štátnych ústavách.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Ibid, str. 110.

¹⁰⁶ „Congress shall make no law respecting an establishment of religion.“ Porovnaj: The Constitution of the United States of America. With Explanatory Notes. US Department of State, Washington 1999, str. 45.

¹⁰⁷ Tanner 2001, str. 3 – 6.

S rastúcim zapájaním náboženských charitatívnych organizácií do riešenia sociálnych problémov spôsobených hospodárskou krízou, silnelo volanie po lepšom právnom vymedzení verejného financovania dobrovoľných aktivít. Rozhodnutie v prípade *Lemon vs. Kurtzman* z roku 1971 sa stalo kľúčové. Najvyšší súd rozhodol, že vláda môže poskytnúť pomoc náboženskej organizácii len vtedy, ak má vládny program sekulárny účel, pomoc nemá efekt priameho rozširovania alebo potláčania náboženstva a nepestuje „neprimeraný pomer“ (*excessive involvement*) medzi cirkvou a štátom. Ďalšie rozhodnutie v prípade *Bowen vs. Kendrick* z roku 1988 umožnilo vláde explicitne financovať súkromné sociálne služby s náboženským pozadím, ale za podmienky, že tieto združenia nie sú „sektárske“ (*pervasively sectarian*).¹⁰⁸ Tieto opatrenia otvorili pole pre naplnenie rovnakých podmienok súťaže o vládne granty (a tendre) medzi náboženskými a ostatnými dobrovoľnými organizáciami, aj so všetkými negatívami, o ktorých ešte bude reč.¹⁰⁹

V roku 1977, v čase vrcholiacej krízy veľkej vlády a sociálnych programov, vyšla zásadná štúdia *To Empower People* od Petera Bergera a Richarda Johna Neuhausa, ktorá vyvolala v akademickom a politickom diskurze malú búrku. Kľúčovým argumentom štúdie je návrat k alternatíve sprostredkujúcich štruktúr, ako základni pre „ďalekosiahle inovácie vo verejnej politike, možno aspoň novej paradigme pre odvetvia moderného sociálneho štátu“.¹¹⁰ Sprostredkujúce štruktúry (*mediating structures*) autori definujú ako inštitúcie stojace medzi jedincom a jeho súkromným životom na jednej strane a veľkými inštitúciami (megaštruktúrami) verejného života na druhej strane.

Najdôležitejšími sprostredkujúcimi inštitúciami sú susedská komunita (*neighborhood*), rodina, cirkev a dobrovoľná organizácia. Autori zdôrazňujú, že tieto sprostredkujúce štruktúry sú pre vitálnu demokratickú spoločnosť nevyhnutné, a preto ich verejná politika musí ochraňovať a podporovať. Čo je najpodstatnejšie, verejná politika musí zúžitkovať sprostredkujúce štruktúry na realizáciu sociálnych

¹⁰⁸ Ibid, str. 5.

¹⁰⁹ Aj keď ústavy niektorých štátov naďalej zakazujú poskytovanie pomoci náboženským organizáciám, v zmysle týchto rozhodnutí nesmú byť ukrátené o rovné podmienky súťaže v prípade federálnych programov.

¹¹⁰ Citované podľa: Berger – Neuhaus 1977, str. 2.

cieľov a odovzdať im svoju zodpovednosť, kdekoľvek je to možné.¹¹¹ Berger a Neuhaus prorocky varovali aj pred odvrátenou stranou tohto partnerstva. Upozornili na nebezpečenstvo, že vláda môže rodiny, cirkvi a dobrovoľné organizácie „kooptovať“ v tak blízkom zovretí, ktoré zadusí skutočnú osobitosť ich funkcií.¹¹²

Každopádne, myšlienky partnerstva súkromného a verejného sektora na poli sociálnej politiky sa dostali na popredné miesta reformnej agendy v osemdesiatych rokoch. Svoje miesto našli aj v republikánskom *Contract with America* s pravdivým dovetkom, že riešenie sociálnych problémov v dobrovoľnej sfére je ďaleko účinnejšie ako vo vládnej. Federálny zákon PRWORA z roku 1996 priniesol akú takú satisfakciu, najmä pre náboženské organizácie. Ustanovenia v oddieli 104. zavádzajú možnosť tzv. „charitatívnej voľby“ (*charitable choice*), otvorenej v prípade federálnych programov *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF, náhrada AFDC), SSI, *Medicaid* a *Food Stamps*.¹¹³ Legislatívny zámer sledoval tri ciele:

1. Povzbudiť štáty zodpovedné za administráciu sociálnych programov k rozšíreniu zapojenia komunitných a náboženských organizácií vo verejných snáhach v boji proti chudobe.
2. Prostredníctvom viacerých opatrení zaisťovať a ochraňovať náboženskú integritu a charakter tých náboženských organizácií, ktoré sú ochotné byť kontraktované alebo financované vládou za poskytovanie sociálnych služieb a pomoci núdznym.
3. Ochraňovať náboženskú slobodu tých príjemcov pomoci, ktorí sa zúčastňujú na sociálnych službách náboženských organizácií.

¹¹¹ Ibid, str. 6.

¹¹² Carlson-Thies 2004, str. 73.

¹¹³ Konkrétne sú oprávnené ponúkať tieto lokálne služby: dotovaná práca, verejnoprospešná komunitná práca, pracovný tréning, asistencia pri hľadaní zamestnania a príprave na zamestnanie, vzdelávací tréning, tréning zameraný na pracovné zručnosti podľa kvalifikácie, útulky a vývarovne. Navyše môžu zriaďovať zariadenia pre maloleté matky s dieťaťom alebo tehotné matky, ktoré nemôžu zostať v rodičovskom dome, poskytovať domácu starostlivosť, ale aj poradenstvo a vzdelávanie pri abstinencii, drogovej závislosti, či prevádzkovať zdravotné kliniky, atď.

Už samotné slovo „voľba“ predpokladá niekoľko nadväzujúcich podmienok. Regulácie predpokladajú zabezpečenie slobodného výberu odkázaného, ktorý musí mať právo voľby medzi službami náboženských organizácií alebo striktne sekulárnych organizácií. Právo voľby je tiež zaručené každému štátu. Môže si vybrať tri alternatívy: (1) použiť federálne prostriedky na kontraktovanie komunitných alebo náboženských organizácií, (2) vydať špeciálne kupóny alebo talóny, splatiteľné za služby poskytované mimovládnyimi poskytovateľmi, alebo (3) môže použiť federálne prostriedky výhradne pre svoje vlastné agentúry a nekontraktovať externé organizácie. Štáty majú navyše povinnosť náboženské organizácie monitorovať, najmä kontrolovať úroveň poskytovania služieb a výdavky, za ktoré boli kontraktované. Faktom je, že kontrolujú viac sterilný proces, počet zapojených pracovníkov či klientov, ako výsledný produkt - mieru svojpomoci a sebestačnosti klienta.

Charitatívna voľba čiastočne zredukovala prekážky, ktoré pôsobeniu dobrovoľných organizácií kládli do cesty vládne regulácie. Paradoxne nezmizol trend, keď ťažkopádne vládne agentúry určené na riešenie sociálnych problémov stále vytláčajú súkromný sektor, najmä náboženské a charitatívne organizácie. Niekde partnerstvo súkromného a verejného sektora nahrádza ich zápas s protichodnými záujmami. Dá sa predpokladať, že pre väčšinu úradníkov sa stal boj proti chudobe výnosným priemyslom, preto sú ich snahy o zachovanie starých agentúr ľudsky prirodzené.¹¹⁴

Z nástupom prezidenta Busha do úradu v roku 2001 sa začalo hovoriť o ďalšom kvalitatívnom kroku, ktorý do agendy prenikol pod názvom „*faith-based initiative*“. Cieľom je presadiť federálnu legislatívu, ktorá by úplne odstránila pretrvávajúcu byrokratickú diskrimináciu náboženských organizácií v poskytovaní sociálnych služieb a zabezpečila rovnaké zaobchádzanie najmä v súvislosti s poskytovaním grantov. Reforma počíta najmä so zmenou regulačného a administratívneho rámca. Ďalšie reformné prvky obsahujú návrh rozšírenia charitatívnej voľby na všetky federálne sociálne programy a zriadenie špeciálneho

¹¹⁴ Kohutiar 1998, str. 122.

fondy, poskytujúceho štartovací kapitál sľubným iniciatívam. Prvý krok urobil prezident Bush, keď v roku 2001 zriadil *Office of Faith-Based and Community Initiatives* v Bielom dome. Sedem podobných monitorovacích inštitúcií s názvom *Centers for Faith-Based and Community Initiatives* zriadil na siedmych federálnych ministerstvách, ktoré sú najviac zapojené do administrácie sociálnych programov.¹¹⁵ Biely dom ešte v auguste 2001 zverejnil správu s názvom *Unlevel Playing Field*, ktorá zmapovala diskrimináciu náboženských organizácií, zvlášť vo vnútorných mestských oblastiach. Iný výskum dokázal, že v roku 2000 náboženské organizácie získali len niečo viac ako 25 z 1000 účelovo neviazaných grantov portfólia federálneho *Department of Education*, respektíve menej ako 3 doláre s každých 1000 dolárov vyhradených na granty *Department of Justice*.¹¹⁶ September 2001 priniesol federálnej vláde iné priority. Priechodnosť novej legislatívy cez Kongres a verejnú diskusiu zatiaľ nie je možné s určitosťou odhadnúť, aj keď republikánska väčšina v Kongrese, zabezpečená vo voľbách roku 2004, môže naznačiť pozitívny trend.

1.2.2. Príležitosti a riziká pre dobrovoľné organizácie

Mohlo by sa zdať, že po dlhých rokoch programu *Great Society*, dobrovoľný sektor v USA úplne zretardoval. Pravda je to len čiastočne. Jednou skutočnosťou je paternalistické presvedčenie ako ho definujú McGinnis a Rappaport: „občania dnes chápu štát ako primárnu inštanciu pre riešenie sociálnych problémov, sú menej motivovaní združovať sa k riešeniu týchto problémov sami, na súkromnom základe. Navyše vysoké dane nutne k financovaniu silného štátu, zbavujú občanov tých zdrojov, ktoré by mohli byť využité k vytváraniu a podpore občianskych združení“.¹¹⁷ Toto je snáď najlepšia odpoveď na otázku, ako ovplyvnili centralistické vládne programy postavené na povinnej solidarite pozíciu prirodzených inštitúcií založených na dobrovoľnosti. V čase realizácie programu *Great Society* sa mnoho pôvodných charitatívnych a dobrovoľných organizácií dostalo do existenčných

¹¹⁵ Ide o tieto federálne departmenty: *Housing and Urban Development, Health and Human Services, Labor, Education, Agriculture a Justice*. Podľa: Carlson-Thies 2004, str. 63 – 64.

¹¹⁶ DiIulio 2004, str. 78.

¹¹⁷ McGinnis – Rappaport 2000, str. 49.

problémov, navyše ich od šesťdesiatych rokov vzniklo len veľmi málo. Charitatívna voľba z roku 1996 definitívne potvrdila obracajúci sa trend.

V Nemecku nájdeme silnú "stiftung" ako súčasť politického a sociálneho establishmentu. To isté môžeme povedať o Veľkej Británii, kde sa stretávame so silnou charitou, ktorých je tam registrovaných viac ako 178 000 a na ich práci sa dobrovoľne podieľa polovica dospelých Britov.¹¹⁸ V USA sa stretávame so silnou „*foundation*“ alebo „*charity*“, ktoré majú ako slobodné inštitúcie privilegované postavenie v ekonomike a v mimovládnom sektore. Snáď nikde inde na svete nie sú tak favorizujúce podmienky pre akumuláciu a zúžitkovanie sociálneho kapitálu charity ako v USA.

Štatistiky hovoria samé za seba. V roku 1999 kumulované súkromné príspevky na charitu dosiahli 190 miliárd dolárov, z čoho viac ako 80 miliárd smerovalo náboženským a cirkevným organizáciám. Keď sa pozrieme na štruktúru príjmov súkromnej charity, ako je načrtnutá v tabuľke č. 2, zistíme, že súkromné príspevky stále prevyšujú príspevky z verejných financií. Ide o pozitívny trend u náboženských organizácií, stúpajúci z roka na rok. Len medziročný nárast z roku 1998 na rok 1999 dosiahol 4 miliardy dolárov.¹¹⁹ Veľké náboženské denominácie v USA si na zabezpečenie charitatívnych a sociálnych služieb vytvorili rôzne dcérske, väčšinou sekulárne organizácie,¹²⁰ ktoré čerpajú podporu viac z verejných zdrojov, niekedy aj z dvoch tretín príjmu. Rovnako sekulárne organizácie sú viac náchylné prijímať podporu z vládnych grantov.

V USA pôsobí viac ako 350 tisíc náboženských kongregácií, z ktorých väčšina sa venuje nejakému typu charitatívnej činnosti a ponúka sociálne služby. Treba zdôrazniť, že väčšina z nich má formu malých lokálnych organizácií a spoločenstiev s priemerným počtom 75 členov. Iba 1 percento cirkevných kongregácií má viac ako 900 členov a menej ako 10 percent kongregácií má 250 členov. Najviac efektívne náboženské dobrovoľné organizácie, ktoré nie sú priamo

¹¹⁸ Scruton 1996, str. 10.

¹¹⁹ Tanner 2001, str. 11.

¹²⁰ Napríklad *Catholic Charities* (Katolícka charita), *Jewish Federations* (Židovská federácia), *Lutheran Social Services* (Sociálne služby luteránov), *Salvation Army* (Armáda spásy).

napojené na cirkev, bývajú ešte menšie, s priemerným ročným rozpočtom 120 tisíc dolárov, dvoma zamestnancami na plný a dvoma na polovičný úväzok. Dôležitejší je fakt, že viac ako polovica dospelých občanov USA sa pravidelne zapája do dobrovoľníckej činnosti, ktorá má vo finančných kategóriách hodnotu okolo udivujúcich 225 miliárd dolárov. To sa prirodzene nepočíta s časom a úsilím investovaným do rodín a susedských komunit.¹²¹

Tabuľka č.2.: Pôvod finančných zdrojov na podporu súkromnej charity v USA

Zdroj podpory	Percento
Súkromné platby (poplatky, príspevky)	43,5
Verejné platby a granty	29,4
Súkromné príspevky	17,7
Ostatné	6,8
Dotácie (<i>Endowments</i>)	2,6

Zdroj: Tanner, M.D.: *Corrupting Charity. Why Government Should Not Fund Faith-Based Charities.* Policy Analysis No. 62, Cato Institute, Washington 2001, str. 2; úprava autor.

Skúsenosť s návratom k dobrovoľnej solidarite po dobách vytlačania súkromného sektora je nezaplateľná. O blahodárnosti tohto kroku svedčí za tisíce ostatných skúsenosť dobrovoľnej charitatívnej organizácie *Gospel Mission*, ktorá pôsobí pod vedením Reverenda Johna Woodsa vo Washingtone D.C. Dan Coates. Senátor z Indiany na jej margo poznamenal: „Nedávno som bol pozvaný na stretnutie, kde sa malo hovoriť o niektorých problémoch zúfalstva bezdomovcov. Vedľa je misijná organizácia so sídlom vo Washingtone D.C. Tá sa nachádza len niekoľko blokov od federálnej iniciatívy na riešenie bezdomovectva - Centra J.L. Younga. Došlo tam k sporu o distribúciu drog, o zločinoch, o zvládaní problémov, o početných investigatívnych reportážach miestnych médií. Federálny projekt je v príkrom rozpore s tým, čo robí *Gospel Mission*, ktorá je prístrešom pre bezdomovcov, postihnutých drogovou závislosťou z najbližšieho okolia. *Gospel Mission* podľa môjho názoru predstavuje nádej, ktorú nenájdeme v slonovinových vežiach Akadémie, ani v mramorových chrámoch oficiálnych inštitúcií vo Washingtone. Je

¹²¹ Ibid, str. 2 – 12.

len päť blokov od Kongresu a predsa je tak vzdialená. Je to úplne iný svet... Toto je len jeden príklad, ale je dôležitý nie preto, že je vzácny, ale preto, že je všeobecne platný. Odohráva sa v každej komunite, v miestach vzdialených ústrednej vláde. Je to jediný súcit, ktorý skutočne pôsobí, je to vojna proti chudobe, ktorá kráča od víťazstva k víťazstvu, ktorá zahmlieva *New Deal*. Neuskutočňujú ju federálni úradníci, ale mnoho jednotlivcov, organizácií a komunít, ktoré sa pýtajú: môžeme efektívne pomáhať?¹²²

Gospel Mission pôsobí ako charita, ktorá neposkytuje len strechu nad hlavou a jedlo, ale duchovnú pomoc a obnovu. Nie je sterilným technokratickým programom narábajúcim s prázdnyimi číslami a počtom výstupov, ale dáva ľuďom nádej, pretože stojí na individuálnom ľudskom prístupe. Úspech tejto organizácie je signifikantný. Na rozdiel od vládnych inštitúcií má pri dvanásť mesiacov trvajúcej rehabilitácií až 68% úspešnosť. Porovnateľné vládne programy majú úspešnosť sotva 10% a spotrebujú pri tom dvakrát viac finančných prostriedkov ako *Gospel Mission* (senátor Coates). Organizácia má šesť pracovníkov a jej celkový rozpočet získaný výhradne z dobrovoľných zdrojov činí 135 000 dolárov ročne. Misia denne poskytuje servis asi 300 ľuďom v sociálnej núdzi. Navyše ponúka vzdelávanie a tréning zručností, ale aj rodinný program, ktorý zmieruje rozdelené rodiny. Pre väčšinu charitatívnych a dobrovoľných organizácií v USA je charakteristický holistický pohľad na človeka. Keď sa odkázaný zúčastňuje napríklad zamestnaneckého programu, dostane sa mu pomoci aj so starostlivosťou o nezaopatené deti. Čo je najdôležitejšie, *Gospel Mission* zaznamenala mnoho prípadov úspešnej sociálnej mobility, pozitívnych príkladov pomoci k svojpomoci. Mnoho beznádejných sociálnych prípadov našlo zamestnanie a napravilo svoje rodinné krízy. Niektorí sa dokonca stali váženými manažérmi a právnikmi.

Demaskovanie zlyhania federálnych vládnych programov je ukážkou zlyhania celého sociálneho štátu. Je veľmi povzbudzujúce, že v Spojených štátoch si politický establishment uvedomil omyl, akého sa dopustil v honbe za povinnou sociálnou solidaritou. Náprava starých chýb však prináša skryté nebezpečenstvá,

¹²² Citované podľa: Woods 1996, str. 26.

najmä prostredníctvom kontraktácie dobrovoľných organizácií a ich financovania z verejných zdrojov. Je čas sa vrátiť k varovaniam Bergera a Neuhausa o „fatálnom zovretí“ dobrovoľných inštitúcií štátom. Zostáva paradoxom, že charitatívna voľba a „*faith-based initiative*“ môžu byť z dlhodobého hľadiska trójskym koňom, prinášajúcim smrteľnú epidémiu. Môže mať minimálne dve podoby, ktorých symptómy už pozorujeme a dokumentujeme:

1. sekularizáciu náboženských organizácií a iniciatív v sociálnom systéme a nepriamy tlak na zmenu ich poslania,
2. byrokratizáciu dobrovoľných inštitúcií a vytváranie ich závislosti na verejných zdrojoch.

Jedným z cieľov charitatívnej voľby bolo uvoľniť prísne podmienky poskytovania grantov z verejných financií pre náboženské organizácie. Zákon dovoľil: (1) poskytovať sociálne služby v kostoloch a modlitebniach, (2) vystavovať náboženské umenie, ikony, písma a iné symboly na miestach, kde sa poskytujú sociálne služby a (3) diskriminovať zamestnancov na základe ich náboženskej viery.¹²³ Na druhej strane regulačný rámec v oblasti antidiskriminačnej legislatívy nepoľavil. Keďže náboženská organizácia dostáva verejné prostriedky, je nútená rešpektovať federálne zákony o občianskych právach, ktoré často v antidiskriminačných snahách zachádzajú nad citlivý prah cirkevného učenia (napr. otázka sexuálnej orientácie).¹²⁴

Podobné pravidlá platia v prípade federálnych pracovných, bezpečnostných a licenčných regulácií či pravidiel týkajúcich sa výcviku a prípravy personálu. Mnohé federálne zdroje sú navyše sprostredkované štátnymi agentúrami, takže do úvahy prichádza aj štátny regulačný rámec. John Loconte poukazuje na príklad združenia *Key program*, ktoré ponúka poradenstvo a podporné služby 700 mladistvým denne,

¹²³ Tanner 2001, str. 4.

¹²⁴ Existuje viacero absurdných príkladov. Okresný súd v New Yorku napríklad v prípade *Arneith vs. Gross* z roku 1988 rozhodol, že cirkvou zriadený ústav náhradnej starostlivosti pre deti nemôže svojim chovancom zakazovať prístup ku antikoncepcii, aj keď je to v príkrom rozpore s presvedčením zriaďovateľa. Iný komický prípad je z Kalifornie, kde úradník žiadal biskupa zodpovedného za vedenie *St. Vincent de Paul Housing Center* (Centrum bývania Sv. Vincenta de Paul), aby premenoval organizáciu na *Mister Vincent de Paul Center* (Centrum bývania pána Vincenta de Paul). Pozri: *Ibid*, str. 3 a 8.

prevažne páchatelom trestných činov. Pôsobí na 40 miestach východného pobrežia USA. Viac ako 99 percent výdavkov rozpočtu o výške 15 miliónov dolárov má združenie z federálnych a štátnych verejných zdrojov. Aby mohla organizácia dostávať ďalšie prostriedky, musela svoje centrá prispôbiť bezbariérovej komunikácii na základe federálneho zákona *Americans with Disabilities Act*. Program pritom neslúži invalidným mladistvým, ale delikventom. Podľa slov riaditeľa programu Billa Lytla: „nie sú žiadne delikventné deti kradnúce autá na vozíčkoch.“¹²⁵ Menšie dobrovoľné organizácie, ktorých je najviac, na „prelomenie“ hradby regulácií nemajú dostatok zamestnancov, ani čas a v neposlednom rade ani dostatok voľných prostriedkov. To favorizuje väčšie charitatívne organizácie, ktorá majú väčší a zručnejší administratívny aparát, no takto mrhajú vlastnými zdrojmi na niečo, čo sa vymyká ich poslaniu.

Podobný problém nastáva v prípade tendrov o vládne kontrakty a prostriedky (tzv. *Call for Proposals*). Motiváciou väčšiny charitatívnych organizácií je túžba pomáhať riešiť nejaký negatívny sociálny jav prostredníctvom lásky k bližnému, často inšpirovaná náboženským poslaním. Tendre však nútia organizácie sledovať úplne iné pohnútky. Najprv musia pochopiť a prekonať časovo aj kapacitne náročný proces spracovania prihlášky, rozsahovo často presahujúcej stovky strán dokumentácie.¹²⁶ To opäť favorizuje byrokraticky „výkonnejšie“ organizácie v neprospech malých miestnych iniciatív. Druhým nebezpečenstvom je samotný obsah tendra. Vládne (verejné) záujmy, či už federálne alebo štátne, vôbec nemusia koincidovať so záujmami dobrovoľných organizácií. Potreba získať životne dôležité prostriedky ich núti meniť poslanie doslova „za pochodu“. Michael Tanner dokumentuje prípad *Catholic Charities* financovaných štátom Massachusetts. Keď štát zmenil priority svojej sociálnej politiky na boj s užívaním drog, svoje poslanie musela zmeniť aj organizácia. Ukončila svoje projekty v oblasti detskej starostlivosti a zavrela vývarovňu. Začala projekty pre alkoholikov a drogovu závislých, na ktoré

¹²⁵ Citované podľa: Loconte 1997, str. 29.

¹²⁶ Ako konštatuje Michael Horowitz z *Hudson Institute*: „...lídri týchto organizácií budú radšej venovať viac času čítaniu federálneho registra, ako Bibliu.“ Citované podľa: Tanner 2001, str. 8.

minie 80 percent svojich zdrojov, aj keď slúžia len štvrtine klientov charity.¹²⁷ Takýto trend „aktívnej závislosti“ znamená opustenie pôvodnej misie, a čo je horšie, stratu nezávislosti v hľadaní originálnych riešení a korupciu dobrovoľnej solidarity a filantropie.

Mnoho náboženských organizácií v strachu pred prísnu reguláciou a možnosťou pripraviť sa o vzácne zdroje, radšej volí sekularizáciu. Výsledkom oboch spomínaných hrozieb je systematické budovanie závislosti dobrovoľných organizácií na vládnej pomoci, ktoré sa vo svojej škodlivosti neodlišuje od popísanej kultúry závislosti sociálne odkázaných. Takýto vývoj môže byť nebezpečný, aj keď zatiaľ obchádza „armádu“ malých miestnych dobrovoľných organizácií. Ak sa však stanú závislé na federálnych alebo štátnych zdrojoch, budú musieť najatť personál, začať prerozdeľovať, budú plytvatť, podliehať korupcii a nakoniec sa stanú rovnako neefektívne ako vládne.

Reverend Woods je v tomto prípade skôr skeptický: „Za posledných štyridsať rokov sme prežili jasný dôkaz toho, že sociálna politika, ktorú politici nadšenci zahájili s dobrými úmyslami, má presne opačný účinok, než na aký bola určená... Priemerný vek bezdomovca pred dvadsiatimi rokmi (1966, pozn. autora) bol 48 rokov, dnes je to 26 rokov a stále sa znižuje... Sexuálna výchova mala znížiť promiskuitu a počet nechcených tehotenstiev - miesto toho tieto tehotenstvá stúpajú a rastie aj počet potratov u mladistvých.“¹²⁸ Woods má pravdu. Paternalizmus sociálneho štátu zlyhal, pretože nepomohol odstrániť problémy, na ktorých vyrástol. Dobrovoľná solidarita zabezpečovaná súkromnými dobrovoľnými organizáciami získala punc morálneho víťazstva. Väčšinou neplytvá s prostriedkami daňových poplatníkov a nevynucuje tým nedobrovoľný vzťah medzi daňovým poplatníkom a prijímateľom pomoci, ktorý je neosobný a plný oprávnených výčitiek. Najväčším prínosom dobrovoľnosti je však každodenná lekcija, že sociálna pomoc nie je neobmedzeným právom, ale obmedzeným privilegiom.

¹²⁷ Ibid, str. 10.

¹²⁸ Citované podľa: Woods 1996, str. 28.

1.2.3. Priestor pre trh a konkurenciu v sociálnych službách?

Keď sa ešte nestihol usadiť prach po páľčivej diskusii o kontraktovaní dobrovoľných organizácií v charitatívnej voľbe, prišla kauza ešte väčšia. Čo so súkromnými firmami, ktoré chcú poskytovať sociálne služby a pritom nahromadiť zisk? Trhové prostredie v sfére, ktorú dokonale ovláda štát, od začiatku vyvolávalo vážne pochybnosti. Rovnako motivácia dobrovoľných organizácií (či už náboženských alebo sekulárnych) má vždy korene v nejakej forme altruizmu a potrebe spolupracovať na stanovených cieľoch. Finančné prepojenie, partnerstvo s verejným sektorom alebo zásadový postoj odrádzajú od prijatia tézy, že by si mali kontraktované organizácie navzájom konkurovať.

Ak však položíme do centra záujmu jednoduchú otázku: ako čo najefektívnejšie dostať človeka zo závislosti na sociálnych dávkach k trvalej sebestačnosti na mzde, trhové riešenie môže dať uspokojivú odpoveď. Z predchádzajúcej kapitoly sa dá odvodiť, že mnoho kontraktovaných dobrovoľných organizácií na neziskovom základe zlyháva v naplnení cieľov požadovaných v tendroch. Čím viac sa niektoré organizácie dostávajú do závesu byrokracie, tým menej sú ochotné meniť „pravidlá hry“ a stávajú sa málo kreatívne, rovnako ako úrady, ktoré mali nahradiť. Umiestňovanie sociálne odkázaných na pracovnom trhu je oblasťou, kde by trhová konkurencia medzi kontraktovanými poskytovateľmi služieb mohla byť riešením. Neexistuje žiadna väčšia sila poháňajúca inováciu, ako konkurencia, takže trhové riešenie by bolo pozitívnym súčtom pre všetky strany. Štátne alebo miestne vlády, ktoré organizujú tendre, by mohli ušetriť verejné prostriedky, keby kontraktovali len najefektívnejších poskytovateľov. Zapojené organizácie by boli nútené v konkurencii hľadať lepšie riešenia pri nižších nákladoch a samotní sociálne odkázaní by ako klienti mohli ťažiť z lepších služieb.

Táto predstava nie je vzdialeným snom, ani utópiou. Mesto New York má s takýmto experimentom niekoľko skúseností. Pôvodne mesto kontraktovalo iba neziskové (*non-profit*) organizácie, potom sa rozhodlo so sociálnou reformou otvoriť trh a ziskové (*for-profit*) organizácie získali 5 kontraktov zo 75. Jednou zo

zapojených organizácií je súkromná pracovná agentúra *America Works*, ktorá v New Yorku vyvíja aktivity od roku 1988. V roku 1993 *Office of Comptroller* (Úrad kontrolóra) v meste New York preukázal, že iba 17 percent poberateľov sociálnych dávok, ktorí boli umiestnení do zamestnania prostredníctvom verejného programu *Adult Training Program*, zostalo pracovať viac ako 90 dní. Na druhej strane, údaje z roku 1997 prezrádzajú, že až 90 percent z viac ako tisíc sociálne odkázaných, ktorí boli umiestnení cez agentúru *America Works*, pracovalo aj po jednom roku, 80 percent po dvoch aj pol roku.¹²⁹ Nielen, že takto efektívny výsledok pomáha odkázanému, ale šetrí verejné prostriedky. Keď sa odkázaný vráti po niekoľkých mesiacoch na sociálne dávky, náklady sa zdvojnásobia: uhradil sa pracovný tréning a umiestnenie na trhu práce, neskôr znova sociálne dávky.

Pozrime sa bližšie na to, ako *America Works* funguje. Agentúru založil po niekoľkých experimentoch v neziskovom sektore sociálny pracovník Peter Cove. V roku 1984 na to použil kapitálový vklad vo výške 1 milióna dolárov. Cove sa rozhodol namiesto neziskovej organizácie založiť súkromnú firmu, aby mohol profitovať a zisk investovať do ďalšej expanzie firmy. Podnikanie začal v štátoch Ohio a Connecticut, najväčší úspech však zaznamenal v New Yorku. Dnes má *America Works* okolo 100 zamestnancov, sídli v New Yorku, s pobočkami vo Washingtone D.C., Baltimore, Albany a Yonkers. Ročne obsluži 35 tisíc poberateľov sociálnych dávok, z ktorých viac ako tisíc umiestni na pracovné miesto v súkromnom sektore.¹³⁰

Agentúra vytvára svoj ročný zisk vo výške približne 14 miliónov dolárov zo štátnych zdrojov a firiem, ktoré zamestnávajú jej klientov. Keď agentúra úspešne umiestni klienta na pracovnom trhu, vyúčtuje sumu za celý proces štátu. Náklady, za aké *America Works* pripraví a umiestni klienta, sú zarážajúco nízke. V súčasnosti dosahujú približne 5 500 dolárov za jedného sociálne odkázaného. Keď to porovnáme so sumou 29 tisíc dolárov, čo sú oficiálne náklady na jedného odkázaného v štandardných verejných programoch v New Yorku, dostaneme priepastný rozdiel. Treba zdôrazniť, že zo sumy 29 tisíc dolárov až 11 tisíc dolárov

¹²⁹ Cove 2000, str. 2 a Rothman – Scott 2003, str. 22.

predstavujú administratívne náklady a výdavky na dávky, *Medicaid* a *Food Stamps*.¹³¹ Môžeme sa na to pozrieť aj z inej perspektívy. Keď New York z verejných zdrojov ročne zaplatí približne 8 700 dolárov (len) na sociálnych dávkach¹³² pre trojčlennú rodinu, o koľko efektívnejšie je investovať 5 500 dolárov s cieľom vymaniť aspoň jedného člena rodiny zo systému na viac ako rok a pomôcť mu k sebestačnosti? Prirodzene, tento kalkul nepočíta s nákladmi na dávky a iné služby v prekleňovacom období od nástupu do zamestnania až k získaniu trvalej práce a sebestačnosti. Každopádne znamená, že nielen dobrovoľné organizácie sú v pomoci odkázaným oveľa (finančne, časovo a výsledkovo) efektívnejšie ako štátne či miestne vlády a ich úrady. Vďaka konkurencii a organizáciám ako *America Works* sa podarilo v štáte New York od sociálnej reformy v roku 1996 do roku 2002 zredukovať počet poberateľov dávok o takmer 800 tisíc, ako to dokazuje graf č. 5. V samotnom meste New York bola zmena významnejšia, kým v roku 1995 mestská *Human Resources Administration* vykázala 1,6 milióna poberateľov, v roku 2003 to bolo na menej ako 250 tisíc.¹³³

Úspech *America Works* spočíva v dôstojnom osobnom prístupe k odkázaným a prepracovanej stratégii prípravného a umiestňovacieho procesu. Agentúra je rozdelená na päť oddelení, ktoré s výnimkou manažmentu a personálu (*Corporate Representatives*), sprevádzajú klienta celým procesom. Prvé oddelenie je „predzamestnanecké“ (*Pre-employment*), kde klienti strávia prvé týždne (jeden až tri) úvodnou orientáciou o agentúre a očakávaniach, ktoré sa na nich kladú. Potom nasledujú pracovné tréningy, kde sa chystajú na svoje pohovory s budúcim zamestnávateľom. Školitelia majú za úlohu naučiť klientov napísať vhodný životopis, vyplniť prihlášku do zamestnania a sebavedome komunikovať. Ďalšou zastávkou je „pracovné laboratórium“ (*Business Lab*), kam klienti chodia každý deň v pracovnej dobe od 9.00 do 16.00 ako do normálneho zamestnania. Tréning a praktikum je zamerané na konkrétne potreby klientov v oblasti najčastejších

¹³⁰ Rothman – Scott 2003, str. 8.

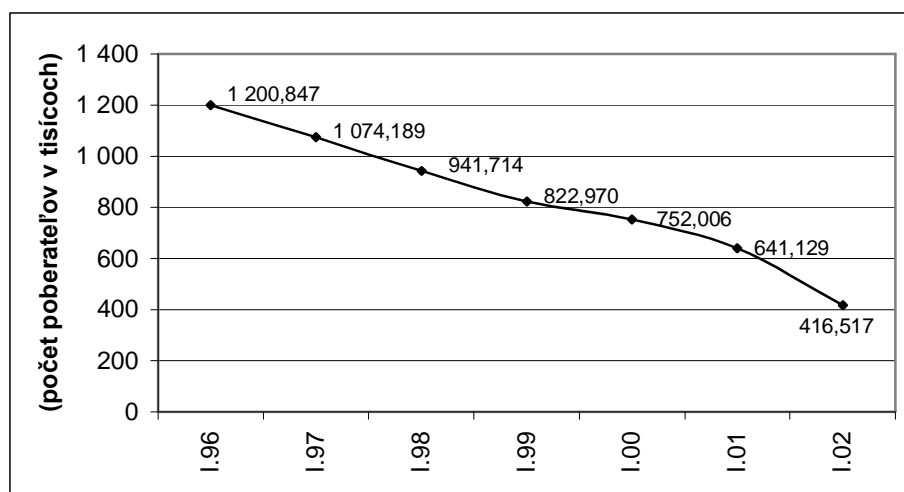
¹³¹ Ibid, str. 10.

¹³² Cove 2000, str. 6.

¹³³ Rothman – Scott, str. 8 - 9.

pracovných pozícií, ako je domáca zdravotná starostlivosť, bezpečnostné služby, príprava jedál, či maloobchodný predaj. V tejto fáze predajné a zamestnanecké oddelenia (*Sales a Job Match*) a ich agenti osobne hľadajú potenciálnych zamestnávateľov. Klienti musia byť pripravení kedykoľvek vyraziť na pohovor, ktorý si predtým cvične vyskúšajú so školiteľom v agentúre.

Graf č. 5.: Počet poberateľov sociálnej podpory v štáte New York v rokoch 1996 až 2002.



Zdroj: Tanner, M.: *Welfare Reform. Less Than Meets the Eye*. Policy Analysis No. 473. Cato Institute, Washington 2003, str. 10; autor.

Väčšina zamestnaných klientov pracuje najskôr v skúšobnej, štvormesačnej lehote. V tomto období agentúra svojho klienta platí vo výške primeranej hodinovej mzdy, a ten môže navyše poberať zredukované sociálne dávky. Agentúra tiež platí niektoré výdavky zamestnávateľovi tak, aby sa jeho hodinové náklady pohybovali okolo 1 dolára. Agenti *America Works* pracujúceho klienta navštevujú dvakrát do mesiaca a snažia sa vyjsť v ústrety jeho potrebám. Ak je zamestnávateľ spokojný, po 4 mesiacoch klient prejde na trvalé zamestnanie. Sociálne dávky sa mu zastavia a plat začne poberať od zamestnávateľa. Ten si môže, ak zostane klient zamestnaný aspoň rok, uplatniť federálnu úľavu na dani do výšky 2 500 dolárov.¹³⁴

¹³⁴ Ibid, str. 9 – 16.

Niektoré štáty sa snažia systém ešte viac zefektívniť. Napríklad v *San Diego County* (okres San Diego) v štáte Kalifornia miestna vláda odštartovala na základe opatrení sociálnej reformy z roku 1996 špecifický pilotný projekt. Okres rozdelil svoje územie na šesť častí, pričom v každom z nich kontraktovoval odlišného poskytovateľa – tri dostali súkromné firmy, jeden nezisková organizácia a dve zostali v rukách úradov miestnej vlády. Všetky zmluvy boli podpísané na 13 aj pol mesiaca, pričom detailne definujú, ako má vyzerat' výsledok, akú formu má mať zapojenie do pracovného procesu a aké kroky sa podnikajú na dosiahnutie sebestačnosti odkázaných. Nad konkurenčnou súťažou bdie nezávislý pozorovateľ, ktorý kontroluje poskytovateľov a nakoniec celý projekt vyhodnotí. Experimenty prinášajú nové riešenia, ktoré môžu slúžiť ako príklad ďalším štátom a okresom.

1.3. Niektoré etické a behaviorálne aspekty sociálneho štátu

V predchádzajúcich kapitolách sme sa mohli presvedčiť, že všetko so všetkým súvisí. Nemožno od seba oddeľovať sociálne a ekonomické problémy, ktoré nakoniec vyústia do politických dôsledkov. Rovnako nemožno oddeliť ani sociálne problémy od dilemy etického alebo morálneho rozhodovania. Snaha o rovnosť, prerozdelenie, povinnú sociálnu solidaritu, či centralizáciu, má svoje etické korene v politickom procese. Ten pramení z (relatívneho) hľadania správneho rozhodovania na základe zvykov a tradícií vnútorných politickej kultúre a následných ekonomických dopadov, ako spätnej väzby. Naznačili sme, že na koncept sociálneho štátu sa nabalila celá plejáda ideologizovaných snov a mýtov. Predpokladom každej úspešnej reformy sociálneho štátu je ich včasné demaskovanie.

Nie všetko čo je legálne, je aj legitímne, a nie všetko, čo je sociálne, je aj správne. Môžeme sa oprávnene pýtať, či je morálne legitímne presadzovať sociálnu rovnosť a každú odchýlku od rovnosti považovať za nespravodlivosť. Je potom morálne prerozdelenie ziskov a príjmov aktívnych ekonomických subjektov v prospech pasívneho poberateľa, ktorý dávno stratil motiváciu zmeniť svoj stav? Je možné nazvať túto pomoc solidaritou? Kto si môže zosobniť právo rozhodovať kto bude a kto nebude solidárny? Môže byť štát naozaj nástrojom ľudského štastia a

blahobytu? Čo všetko možno kamuflovať za adjektívum „sociálny“? Nezodpovedaných otáznikov je príliš mnoho. Ostatne ako vždy, keď sa vstúpi na pole morálky.

Moderný politický establishment má tendenciu redukovať sociálne – ekonomické procesy na racionálnu „manažérsku“ vedu, ktorá nemá svoje vnútorné (morálne) hranice, a môže teda oscilovať z extrému do extrému, respektíve z experimentu do experimentu. Neštítia sa koncentrovať moc vo svojich rukách s úmyslom konať dobro, no pritom napáchať toľko zla v samom podhubí zdravej spoločnosti - prirodzených spoločenských inštitúciách. Nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu z roku 1998 Amartya Sen sa otvorene hlási k rešpektovaniu etickej dimenzie ekonomických problémov, keď za základ ekonomického myslenia považuje dva prístupy – etický a inžiniersky. Kým k prvému pripisuje problémy motivácie, sociálne problémy, otázky etického bytia a spravodlivej spoločnosti, tak k druhému hľadanie prostriedkov na dosahovanie stanovených cieľov (za poznania predpokladov o chovaní subjektov). Správne ekonomické rozhodovanie by malo vychádzať z harmonického súladu týchto princípov. Efektivitu podľa Sena najlepšie dosiahneme rešpektovaním etických úvah, ktoré sa podieľajú na profilovaní ľudského usudzovania.¹³⁵ Empiricky môžeme toto presvedčenie dokázať na príklade súkromných firiem, v ktorých existujú isté neformálne alebo formálne sociálne a etické konvencie. Tieto firmy vďaka dôstojnému správaniu voči zamestnancom zaznamenávajú vyššiu ekonomickú výkonnosť a zisk.¹³⁶

Kapitoly o raste vlády a potláčaní prirodzených spoločenských inštitúcií sú dôkazom pravidelného neetickeho rozhodovania v kontexte hľadania správnosti politických krokov. Môžeme ich zhodnotiť aj takto. Rast vlády v USA od prvých pokusov progresivistov neznamenal nič iné, ako zneužitie federálnych a štátnych verejných zdrojov v prospech vágnych sociálne – inžinierskych utópií, ako materiálna rovnosť (alebo sociálna nivelizácia), sociálna spravodlivosť či boj s chudobou. Skoncentrovaná moc začala kumulovať stále viac prostriedkov

¹³⁵ Bohatá 1999, str. 113 – 114.

¹³⁶ Problematike podnikateľskej etiky sa viac venuje Michael Novak vo svojej práci Biznis ako poslanie (Novak, M.: Biznis ako poslanie. Charis, Bratislava 1998.)

daňových poplatníkov, až vytvorila svoj nákladný kolobeh administratívy. Nástroje na plnenie úloh sociálnej politiky sa razom zmenili na nástroje umelého udržiavania byrokracie a paradoxne – absolútnej nerovnosti. Ako konštatuje Brian Anderson vo svojom hodnotení diela *Ethics of Redistribution* od Bertranda Jouvenela: „...Tým, že zaisťuje základné potreby, oslabuje redistribucionistický štát nezávislosť jednotlivca i autoritu občianskej spoločnosti a ľuďom tak hrozí, že upadnú do postavenia závislých otrokov.“¹³⁷

Amartya Sen sa teoreticky dotkol otázky racionality, ktorá sa v súčasnej ekonómii profiluje v zmysle predpokladu, že pri sociálno – ekonomickom rozhodovaní sa každý jednotlivec rozhoduje racionálne, a teda vždy maximalizuje svoj záujem a užitočnosť. Namiesto súcitného človeka pozná len redukovaného *Homo economicus*. Tu podľa Sena leží nebezpečenstvo neetickej voľby. Keď by sme totiž vzali do úvahy predchádzajúci postulát, museli by sme uznať, že každé vybočenie z rámca racionality je prejavom slabosti, a teda nemorálne. Mýtus sociálneho štátu vychádza práve z tohto omylu. Ako potom možno vysvetliť altruistické správanie miliónov jednotlivcov, ktorí zo svojich súkromných úspor dobrovoľne (teda bez donucovacej sily štátu) darujú nejakú sumu (respektíve svoj čas) charite alebo dobrovoľnej organizácii? Na princípe altruistického dávania, ktorá je do istej miery stelesnením lásky k blížnemu, a teda morálnou cnosťou, závisí väčšina dobrovoľných organizácií. Je racionálne, že cnostný človek má pocit satisfakcie práve vtedy, keď pomohol dobrovoľne, na základe prirodzených spoločenských konvencií pomoci blížnemu (ktorá samozrejme neplatí univerzálne), a teda bez cudzieho nátlaku. Prirodzene, členstvo v nejakej náboženskej spoločnosti tiež môže na svojich veriacich vyvíjať nátlak k altruizmu, no samotné členstvo je na rozdiel od štátneho občianstva dobrovoľné, nemožno ho preto porovnávať s legálnym nátlakom štátu.

Eticky rozporuplná bola zmena vnímania podstaty sociálnej pomoci z daru na zaručené právo s recipročnou povinnosťou štátu vykonať ho. Ide o popísané dedičstvo progresívneho právneho pozitivizmu. Keď sa sociálna pomoc rozumie ako

¹³⁷ Anderson 2002, str. 15.

výdobytok dvadsiateho storočia, jednoducho sa predpokladá, že pred širokým zavedením povinnej sociálnej solidarity existoval len, povedané slovníkom marxistov: „vlčí a vykorisťujúci“ kapitalizmus. Ide o kardinálny omyl. V predchádzajúcej kapitole sme mohli vidieť, že jedine v prostredí (nikým neutláčaných) prirodzených spoločenských inštitúcií existoval a stále existuje základ pravej solidarity. Slovom Bruna Molitora: „I skoršie spoločnosti (pred postmodernou spoločnosťou, pozn. autora) disponovali všeobecne prospešnými inštitúciami ako sú nemocnice a chudobince. I vtedy boli známe spoločenské akcie k ochrane pred nebezpečiami, napríklad pri stavbe hrádzi alebo obrane mesta. A ľudia boli svojim spôsobom ochotní pomôcť a venovali sa starostlivosti o chudobných.“¹³⁸ To, že sa z dobrovoľnej pomoci stal vynútený nárok, dobrovoľné organizácie paralizovalo. Charitatívne iniciatívy sa stali v očiach vládnych úradníkov často prekážkou, narúšajúc proces prerozdelenia sociálnej pomoci. Popísaný „efekt vytlačania“ dobrovoľných organizácií má rovnaké dôsledky, ako „*crowding out*“ efekt vytlačania súkromného kapitálu verejným. Získava moc centralizovaného štátu, no prosperita tých, ktorých má štát ochraňovať, rýchlo klesá.

Palivom, ktoré poháňa mýtus sociálneho štátu, je princíp rovnosti a sociálnej spravodlivosti. Nejde viac o klasický koncept metafyzickej rovnosti pred Bohom, zákonom, či v rovnosti príležitostí¹³⁹, ale o doktrínu materiálnej rovnosti známej z teórií Johna Rawlsa alebo komunitaristov. Rovnosť v materiálnom blahobyte sa tu považuje za negáciu chudoby, teda akákoľvek nerovnosť je považovaná za nespravodlivosť. Rawlsov postoj sa považuje za ospravedlnenie extenzívneho sociálneho štátu založenom na spoločenskej zmluve rešpektujúcej „distributívnu spravodlivosť“. Ako Rawls konštatuje vo svojej kľúčovej práci *Theory of Justice*: „Akokoľvek elegantná a ekonomická teória musí byť odmietnutá alebo prepracovaná, ak je nepravdivá; rovnako zákony a inštitúcie musia byť reformované alebo zrušené ak sú nespravodlivé, bez ohľadu na to, ako sú efektívne alebo dobre

¹³⁸ Molitor 1991, str. 2.

¹³⁹ V kontexte americkej spoločenskej tradície najviac rezonuje práve rovnosť príležitostí, reprezentujúca alternatívu k materiálnej rovnosti. Záruky rovnosti dáva iba potiaľ, pokiaľ ich dáva politický konsenzus. Politika *Great Society* doktrínu spochybnila, najmä snahou o pozitívnu diskrimináciu menšín (affirmative action).

nastavené.“¹⁴⁰ Zaviedol preto doktrínu, že sociálna a ekonomická rovnosť má byť zariadená tak, aby bola k najväčšiemu prospechu tých, ktorí budú mať najmenej výhod (*least advantaged*). Aby distribučný systém fungoval, navrhuje, aby spoločnosť zdanila bohatších a vybrané prostriedky prerozdělila chudobným.¹⁴¹ Vo práci *Justice as Fairness* zachádza ešte ďalej, keď kritizuje nerovnosť, ktorú vytvára sociálny štát. Je presvedčený, že skutočnú distributívnu spravodlivosť dokáže zaistiť iba „vlastnícka demokracia“ alebo „liberálny socializmus“, ktorý bude využívať moc na intervencie v prospech rovnosti.

Nech sú jeho teórie akokoľvek akademicky aj politicky príťažlivé, nerešpektujú niekoľko zásadných skutočností. Sú politickou teóriou bez politickej praxe. Rawls úplne ignoruje individualitu ľudského jedinca, jeho prirodzenú osobitosť a rozdielnosť v rozhodovaní, ktorá vo všeobecnosti vytvára spoločenskú stratifikáciu a slobodnú možnosť mobility medzi jednotlivými „poschodiami“. Nakoniec Rawls pošliapava prirodzený základ spravodlivosti, známy od čias Starého zákona – odmenu za správanie dobré a trest za správanie zlé. Jedine človek, ktorý preukáže vlastnú snahu pomôcť sám sebe, si zaslúži odmenu v podobe sociálnej mobility nahor. Prirodzene, s výnimkou tých, ktorí fyzicky a mentálne nie sú schopní.

Bruno Molitor vo svojej eseji Sociálny mýtus upozorňuje na fakt, že snaha po materiálnej rovnosti a prerozdelení núti štát uznať legitimitu nároku na sociálnu pomoc: „to je predovšetkým rola, do ktorej je štát hnaný svojou donucovacou mocou...Nemá byť obmedzený na to, aby eliminoval všeobecné riziká, pokiaľ na ňom záleží, napríklad riziko inflácie, a inak pomáhať len jedincom v núdzi. Pokiaľ sa štát využíva predovšetkým ako inšancia prerozdelenia, ktorá má nastoliť faktickú rovnosť medzi občanmi, tak potom je tu daná kvalitatívne nová situácia...všetky príjmy predstavujú štátne dotácie, o ktorých sa môže rozhodovať podľa ‚politických‘ kritérií, a všetok majetok a všetky hospodárske pozície sú druhom léna prepožičaného štátom, s ktorými je možné disponovať v prípade potreby a potom znovu pri intervenciách...Je tiež morálne kontroverzné, ak sú na oltár chimerickej

¹⁴⁰ Citované podľa: Anderson 2003, str. 42.

rovnosti postupne obetované slobody, iniciatívy a samostatnosti, a ak politika, ktorá sa odvoláva na viac solidarity, poskytuje fakticky len viac donucovania.“¹⁴² Faktom je, že každá vynucovaná sociálna spravodlivosť potrebuje mechanizmus prerozdelenia, ktorý sa rýchlo môže stať regresívnym. Brian Anderson v recenzii Jouvenela spomína tieto argumenty: „zdaňovaním majetku bohatých nezískame ani zďaleka toľko zdrojov, aby sme boli schopní zaistiť existenčné minimum tým, ktorí sú na mizine. Miesto toho musí vláda siahnuť do vrecák príslušníkom stredných a dokonca i nižších stredných vrstiev, ktorí sú zároveň sami príjemci týchto transferov...skrze konfiškáciu vyšších príjmov vedie prerozdelenie k tomu, že bohatí prestávajú sponzorovať príjemné stránky života: žiadna ďalšia podpora orchestrov, múzeí, univerzít, nadácií, prírodných parkov atď. Ak majú byť podobné aktivity zachované pri živote, musí ich štát financovať priamo... Nad tisícmi a státisícmi rôznych predstáv začne prevažovať jedna jediná, šedivá predstava.“¹⁴³ Vskutku, každý extenzívny sociálny štát môže byť predobrazom „mäkkého“ despotizmu.

Amartya Sen teda oprávnene tvrdí, že každá teória požaduje rovnosť v nejakej oblasti, ako napríklad v príjme, slobode, úžitku, a pod. Je paradoxné a oveľa dôležitejšie, že snaha o rovnosť v jednej oblasti automaticky znamená stratu rovnováhy, a teda nerovnosť v oblasti druhej. Sen odporúča, aby sme sa v etickom rozhodovaní zamerali predovšetkým na odlišnosti medzi jedincami, ktorí si nikdy nebudú absolútne rovni v zmysle pohlavia, veku, triedy, ale predovšetkým schopností. Individuálne výhody je nutné posudzovať na základe individuálnych schopností, ktoré sú kritériom pre hodnotenie rovnosti a efektívnosti. Rovnosť je treba podľa etických kritérií hodnotiť na základe efektívnosti. Sen tvrdí, že chudoba, nízky sociálny status a neschopnosť sociálnej mobility, nie sú dôsledkom nízkeho príjmu, ale priamou príčinou nedostatočných základných schopností.¹⁴⁴ Žiadne sociálne práva, ale individuálny prístup k skutočným potrebám odkázaného človeka.

¹⁴¹ Kelley 1998, str. 120 – 121.

¹⁴² Citované podľa: Molitor 1991, str. 3.

¹⁴³ Anderson 2002, str. 15.

¹⁴⁴ Bohatá 1999, str.115.

Ako by teda mala vyzerat' sociálna politika, rešpektujúca túto filozofiu? Predovšetkým musí vychádzať z konceptu „drsnej lásky“ k bližnému, opierajúcej sa o jedinečnosť každého človeka. Znamená to štedrú podporu len tým, ktorý preukážu úsilie pomôcť si sami. Expertka na problémy americkej „*underclass*“ Isabel Sawhill potvrdzuje, že rastúca priepasť medzi bohatými a chudobnými na rebríčku sociálnej mobility je najmä individuálny behaviorálny problém, ktorý však má medzigeneračné dopady. Identifikuje dve skupiny: jedna časť občanov je chudobná, pretože sa správa antisociálne a zostáva v pasci závislosti, kým druhá časť občanov dokáže využiť k prospechu a mobilite nahor aj obmedzené príspevky.¹⁴⁵ Nastáva otázka, či je morálne zvyšovať príjem prvej spomínanej skupiny prostredníctvom dávok a očakávať zlepšenie. Odpoveďou apologetov Johna Rawlsa by bolo áno, pretože sa tak učiní zadosť sociálnej spravodlivosti a vyrovnaniu podmienok pre každého. Opak je pravdou, skúsenosť amerického sociálneho štátu poskytuje lepšiu odpoveď. Viera, že nedostatok príjmu je prvotnou príčinou chudoby je mylná. Priemerný súhrn sociálnych dávok vo výške 400 dolárov mesačne (bez *Food Stamps*)¹⁴⁶ trojčlennú rodinu z biedy nevytrhne, ale z dlhodobého behaviorálneho hľadiska iba zhorší jej situáciu. Nehovoriac o deťoch, ktoré pocítia, čo je to nerovnosť príležitostí práve v kultúre závislosti.

Etické teda nebude dotovať príjmy jedincov a rodín, ale pozitívne ovplyvňovať tie individuálne schopnosti, ktoré im pomôžu zmeniť správanie na ceste k svojpomoci. Sawhill odporúča, že tento „behaviorálny“ pilier sociálnej politiky, ktorý zaisťuje dobré vyhliadky sociálnej mobilite nahor, by mal mať tieto tri elementy podľa časovej postupnosti:

¹⁴⁵ Ilustruje to na príklade dvoch rodín. V jednej je hlavou rodiny 52 ročná žena, ktorá mala svoje prvé dieťa v 14 rokoch a bola vylúčená zo školy. Živila sa prostitúciou, predávaním drog a drobnými krádežami, kým sa nestala závislá na heroíne a neskončila vo väzení za kupčenie s drogami. Má osem detí so šiestimi rôznymi mužmi, ktorí pochádzajú z rovnakého kriminálneho prostredia. Na druhej strane je žena, matka troch detí, ktorá býva v presne tom istom vnútornom mestskom prostredí, ako prvý prípad. Pracuje viac ako 10 rokov v nízko kvalifikovanom zamestnaní za 5 dolárov na hodinu. Je aktívnou súčasťou miestnej cirkvi, snaží sa žiť šetrne a motivovať svoje deti k úspechu. Jej dcéra je jednou z najlepších študentiek strednej školy a dostala sa aj na univerzitu. Pozri: Sawhill 2003, str. 79.

¹⁴⁶ Podľa údajov: Ibid, str. 82.

1. vzdelanie – pre vymanenie z chudoby a osvojenie pozitívnych návykov je nevyhnutné minimálne ukončenie stredoškolského vzdelania, vzdelanie tiež zvyšuje šance na trhu práce;
2. formovanie rodiny – mladé páry musia byť naučené niesť zodpovednosť, mať deti až v manželstve a po zabezpečení príjmu zo zamestnania; ako sme zistili, chudoba stúpa pomerne s počtom slobodných matiek; musí byť jasné, že materstvo na účet verejných financií nie je akceptovateľné, rovnako ako nezodpovednosť otcov, ktorí musia na svoje deti prispievať;
3. plnohodnotná práca – ďaleko najdôležitejší element, aj za cenu veľmi nízkej mzdy a náročnosti, má vysokú hodnotu v zmysle dlhodobej zmeny správania; prednosť by mala vždy dostať dlhodobá perspektíva práce v súkromnom sektore, no ako posledná možnosť môže existovať istá forma dočasných verejnoprospešných prác; štedré sociálne dávky a iné služby musia byť striktné viazané pracovnou aktivitou, v prípade rodín aspoň jedným z rodičov.¹⁴⁷

Najmorálnejším prístupom je ten, ktorý nechá najväčší priestor ľudskej prirodzenosti, a bude počítat' s tým, že behaviorálne pozadie chudobných je dôležitejšie, ako ich finančný príjem. Najlepšou cestou, ktorá vedie von z osídíel chudoby, smeruje k stabilizácii rodín, sebestačnosti a sociálnej spravodlivosti, je práca. V akejkol'vek podobe a rozsahu. Americká sociálna reforma z roku 1996 túto skutočnosť potvrdila v takej miere, ako žiadny iný experiment predtým.

¹⁴⁷ Príkladom môže byť spomínaná skúsenosť imigrantov, ktorí majú mimoriadnu úspešnosť v sociálnej mobilite nahor. Sawhill však poukazuje na zaujímavú paralelu: keď si predstavíme že v každej rodine je aspoň jeden fyzicky zdatný rodič schopný pracovať na plný úväzok v práci zodpovedajúcej jeho (jej) vzdelaniu a schopnostiam, polovica tých, ktorí sú v súčasnosti pod úrovňou chudoby v USA, nebude chudobných. Miera chudoby môže klesnúť až o 5 percent. Naopak, keď si predstavíme, že všetky sociálne dávky sa chudobným zvýšia o polovicu, miera chudoby klesne len o 1 percento a z dlhodobého hľadiska vznikne behaviorálna katastrofa. Pozri: Ibid, str. 84.

2. Teoretické a praktické skúsenosti zo sociálnej reformy v USA

2.1. Sociálna reforma z roku 1996

Dopady programov New Deal a Great Society vryli do sociálneho a ekonomického vývoja Spojených štátov tak hlbokú stopu, že potrvá niekoľko generácií, kým sa podarí obrátiť trendy od sociálneho inžinierstva k prirodzenému vývoju. Zákonnodárci v roku 1996 zvolili skôr „šokovú terapiu“, ako graduálne reformy. V roku 1988 sociálny expert Charles Hobbs na požiadanie prezidenta Reagana analyzoval federálny sociálny systém a vypracoval odporúčania pre reformu sociálnej politiky. Na prvom mieste varoval federálnu vládu, aby nezačínala nové sociálne programy pred tým, než skutočne zistí, čo pomáha chudobným a redukuje ich závislosť na podpore. Varoval pred modifikáciou centralizovaných programov, ktoré nemôžu riešiť miestne problémy, odlišné v každom štáte a okrese: „Centralizovaná reforma, ktorá zlyháva je oveľa horšia ako reforma žiadna, pretože mrhá príležitosťami, zbytočne mení životy miliónov ľudí a môže stáť milióny dolárov.“¹⁴⁸ Federálnej vláde odporučil zavedenie legislatívy, ktorá by každému z päťdesiatich štátov únie dovolila realizovať vlastný pilotný program sociálnej politiky. Vieme, že prvotnú možnosť experimentovať využili len štáty Wisconsin, Michigan a Oregon, ktoré poskytli veľa reformnej inšpirácie. Ostatné zostali väčšinou pasívne. Hobbsove rady padli na úrodnú pôdu až v roku 1995, keď sociálne výdavky kulminovali v neúnosných sumách. Federálna vláda bola po viac ako šesťdesiatich rokoch nútená priznať, že nevie riešiť problém a zvolila cestu decentralizácie sociálnej politiky.

2.1.1. Princípy a ciele sociálnej reformy

Federálny zákon pod názvom *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) nadobudol platnosť po schválení oboma komorami Kongresu USA a podpise prezidenta Billa Clintona 22. augusta 1996. Väčšina

¹⁴⁸ Citované podľa: Baker 2003, str. 7.

súvisiacich federálnych programov ako Medicaid a Food stamps však zostala v podstate nezmenená. Najviac kritizovaný program sociálnych dávok rodinám AFDC bol nahradený programom *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Zákon autorizoval reformu na päť rokov s povinnosťou reautorizácie v roku 2002. Legislatívny zámer sledoval tri základné ciele, kopírujúce najvypuklejšie dopady federálnych experimentov:

1. znížiť závislosť na sociálnej podpore a zvýšiť zamestnanosť,
2. redukovať chudobu detí,
3. redukovať nemanželské pôrody a posilniť manželstvo.¹⁴⁹

Zovšeobecnením týchto cieľov získame spoločný menovateľ reformy, snahu o zabezpečenie sebestačnosti každého sociálne odkázaného občana. Reforma zaviedla decentralizáciu sociálnej politiky na jednotlivé štáty, ktorých zákonodarné zbory dostali rok na prípravu dizajnu päťdesiatich experimentov. Federálny zákon okrem financovania stanovil niekoľko univerzálnych pravidiel, záväzných pre každý štát. V stručnosti ide o tieto opatrenia:

1. nikto nemá na sociálnu pomoc a dávky právny nárok (*entitlement*), pri neplnení kritérií sa uplatňujú sankcie,
2. dvojročný limit na nepretržité poberanie sociálnej pomoci a dávok,
3. päťročný limit (60 mesiacov) na celkové poberanie sociálnej pomoci a dávok počas života, štáty môžu tento limit skrátiť, rovnako udeliť výnimku pre 20 percent sociálnych prípadov v štáte, po prekročení federálnej lehoty môžu rodiny poberať dávky zo štátnych zdrojov,¹⁵⁰
4. všetci práceschopní poberatelia dávok majú povinnosť vyvíjať pracovné aktivity v súkromnom sektore alebo verejnoprospešnej práci ako recipročnej protihodnoty za poskytnuté dávky, minimum je 30 hodín týždenne,

¹⁴⁹ Fagan – Rector 2003, str. 1.

¹⁵⁰ Výnimky sa v tomto prípade štedro udeľujú: 46 štátov ospravedlňuje rodičov starajúcich sa o postihnuté dieťa, 42 štátov obete domáceho násillia, 26 štátov starších poberateľov, 23 štátov jedincov prejavujúcich úprimnú snahu o nájdenie zamestnania, 22 štátov rodičov s maloletými deťmi, 22 štátov poberateľov zapojených v pracovných aktivitách, 21 štátov poberateľov zapojených v pracovných tréningoch a 19 štátov rodiny z oblastí s vysokou nezamestnanosťou. Výnimku z časového limitu malo v roku 2001 až 42 percent všetkých poberateľov podpory. Keď v roku 2001

5. štáty musia splniť federálne kritéria na redukcii počtu odkázaných, ak si chcú zachovať maximálnu mieru financovania z federálnych fondov,
6. vo väčšine štátov sú pracovne aktivizovaní poberatelia spôsobilí na ďalšie dodatočné služby, ako napríklad dennú starostlivosť o nezaopatrované deti alebo kupóny (talóny) na dopravu,
7. väčšina štátov zavádza tzv. rodinný limit (*family cap*) na sociálne dávky, napríklad matka odkázaná na pomoc, ktorá porodí ďalšie dieťa, nemá nárok na ďalšiu pomoc,
8. väčšina štátov vyžaduje, aby slobodné matky identifikovali otcov svojich detí, ako podmienku poberania pomoci a dávok pre tieto deti,
9. zakladá sa možnosť tzv. charitatívnej voľby, štáty môžu na výkon sociálnych služieb kontraktovať náboženské a sekulárne organizácie (ziskové a neziskové).

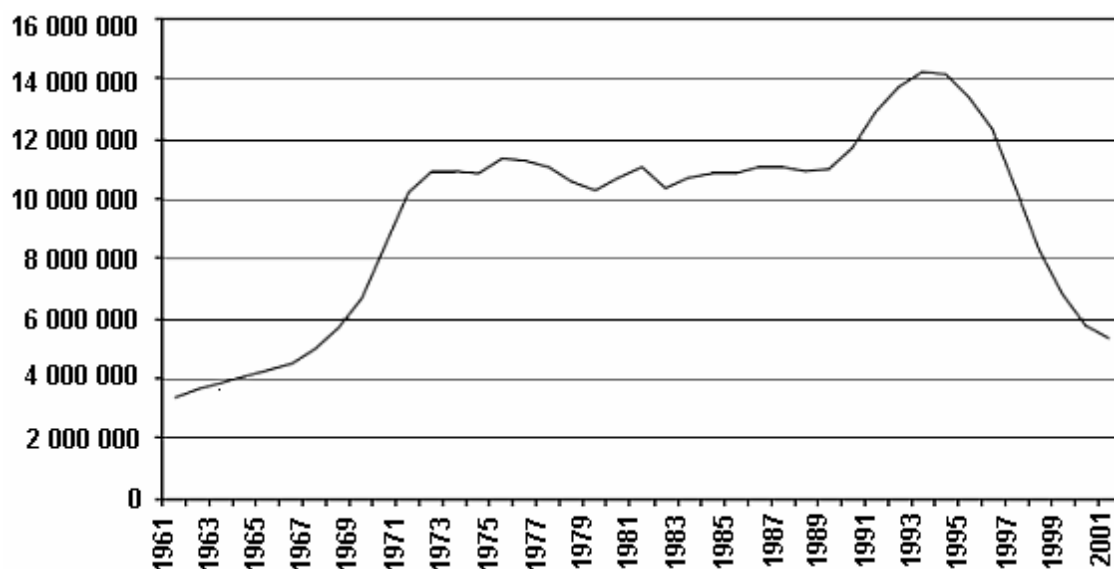
Okrem týchto rámcových kritérií, majú štáty absolútne voľné pole kreativity. Niektoré preto flexibilne určili dodatočné štátne kritériá a decentralizovali riešenie sociálnych problémov až na okresy.¹⁵¹ Financovanie je založené na účelovo viazaných federálnych grantoch (block grant), ktorých výška sa odvíja od sumy nákladov na AFDC v každom štáte k roku 1996. O žiadnej celkovej redukcii nákladov na sociálny systém nemôže byť reč. Každoročne ide o sumu 16,5 miliardy dolárov, ktorá sa rozdelí medzi štáty.¹⁵² S klesajúcim počtom sociálnych prípadov dramaticky stúpajú výdavky na jedného poberateľa, od začiatku reformy sa vyšplhali zo 7 000 dolárov na 17 tisíc dolárov. Mení sa aj štruktúra výdavkov. Pomoc vo forme dávok a transferov sa na celkovom objeme podieľa 49 percentami, starostlivosť o deti 13 percentami a prekvapujúco, pracovné aktivity (dotovaná práca, pracovné tréningy) menej ako 10 percentami. Kritériá spôsobilosti, ako aj výšku dávok jednotlivcom a

v štáte New York dosiahlo 44 tisíc rodín päťročný limit, štát ich prekategorizoval na štátne dávky a na ostatných využil federálne právo 20 percentnej výnimky. Tanner 2003, str. 19.

¹⁵¹ Najlepší model takejto decentralizácie poskytuje program Colorado Works v štáte Colorado. Každý okres dizajnuje vlastný plán TANF. Štát určuje minimálnu mieru dávok a kontroluje kvalitu služieb a či okresy naplňajú federálne kritéria. V určovaní spôsobilosti, sankcií, výšky dávok a neviazaných grantov od štátu, sa okresy rozhodujú sami. Okres môže rozhodnúť, že všetky sociálne služby a programy budú decentralizované na súkromných poskytovateľov. Zeigler 2004, str. 37.

rodinám určujú štáty. Toto právo obmedzujú federálne kritériá v rámci opatrenia *Maintenance of Effort* (MOE), ktoré stanovuje štátom udržať súčasné výdavky aspoň na úrovni 75 percent predchádzajúcich štátnych výdavkov na AFDC.¹⁵³

Graf č.6.: Národný mesačný priemer sociálnych prípadov (*welfare caseloads*) v rokoch 1960 – 2001.



Zdroj: Tanner, M.: *Welfare Reform. Less Than Meets the Eye*. Policy Analysis No. 473. Cato Institute, Washington 2003, str. 7; úprava autor.

2.1.2. Úspechy a neúspechy sociálnej reformy

Konkrétne podoby sociálnej reformy sa líšia od štátu k štátu, rovnako ako úspešnosť a zlyhania. Takmer každý štát si v rámci experimentovania zvolil originálnu cestu, v závislosti od politickej kultúry, rozloženia politických síl medzi demokratmi a republikánmi, demografických, ekonomických a iných faktorov.¹⁵⁴ Vo

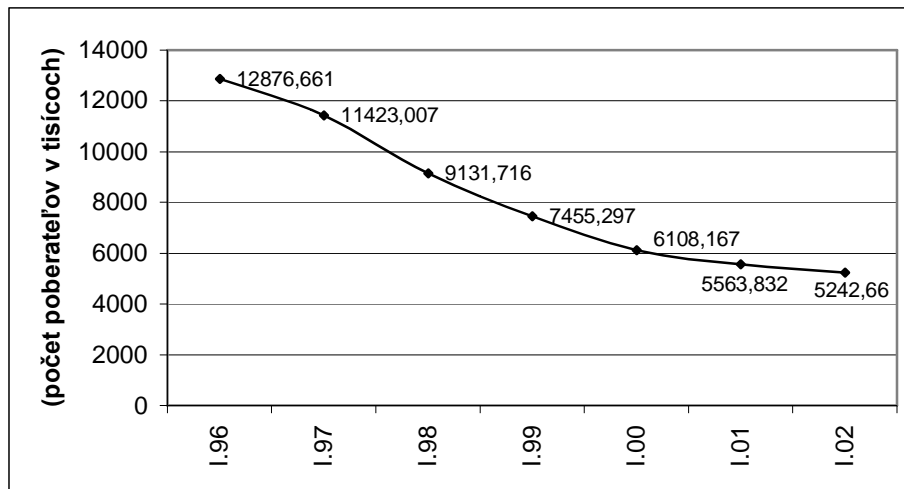
¹⁵² Globálne náklady na sociálny systém v roku 2000 predstavovali 23,5 miliardy dolárov, z čoho federálny podiel činil 53 percent.

¹⁵³ Ibid, str. 19 – 20.

¹⁵⁴ Lawrence Mead sa odvoláva na politológa Daniela Elazara, ktorý ešte v roku 1966 identifikoval tri typy politických kultúr medzi americkými štátmi: moralistická, individualistická a tradicionalistická. Mead používa rovnakú kategorizáciu na štáty podľa ich prístupu k sociálnej reforme. Moralistické štáty, rozložené na severe, sú v sociálnej reforme najúspešnejšie. Majú tendenciu predchádzať politickým konfliktom a zlyhanie sociálneho štátu v pomoci chudobným sa tu prijíma ako výzva pre experimentovanie a skúšanie nových programov. Individualistické štáty na pobreží a stredo západe

všeobecnosti však môžeme pozorovať niekoľko celonárodných trendov, na základe ktorých môžeme hodnotiť úspešnosť reformného úsilia.

Graf č.7.: Národný mesačný priemer počet poberateľov sociálnej podpory v rokoch 1996 až 2002.



Zdroj: Tanner, M.: Welfare Reform. Less Than Meets the Eye. Policy Analysis No. 473. Cato Institute, Washington 2003, str. 10; autor.

Najviac viditeľným dopadom sociálnej reformy, ktorý sa prejavil v každom štáte únie takmer ihneď po zavedení legislatívy, je redukcia celkového počtu (závislých) poberateľov dávok. Graf č. 6 ukazuje, ako mesačný priemer prípadov po dosiahnutí vrcholu v rokoch 1994 a 1995 začal výrazne klesať, až sa dostal na úroveň rokov pred *Great Society*. V decembri 2001 počet prípadov klesol o 58 percent oproti situácii v roku 1994. Klesajúci trend pretrváva napriek ekonomickej recesii započatej v roku 2001, aj keď výrazne spomalil, ako to ukazuje graf č. 7. Kým v apríli 2001 počet prípadov zahrňoval 2,109 milióna rodín, v septembri 2002 klesol na 2,017 milióna rodín, čo je celkový pokles 4,4 percenta. Nevýrazné obrátenie klesajúceho trendu zaznamenalo v roku 2002 oproti predošlému roku až 26 štátov. Na znížení

viac dbajú na právo chudobného dostať pomoc od štátu. Politické debaty okolo reforiem sú veľmi sporné, administrátori programov málo kreatívny. Tradicionalistické štáty predovšetkým na juhu sú politicky stabilné, ale majú najmenej vyvinutú sociálnu politiku s tradične nízkou mierou paternalizmu. Štáty priznávajú nízke dávky a snažia sa dodržiavať federálne kritériá. Pozri: Mead 2004, str. 105 – 107.

počtu prípadov a poberateľov sa podielali najmä závislí práceschopní poberatelia, ktorí vo veľkej miere využívali štedrosť a benevolentnosť programov pred rokom 1996 a neboli kultúrne zrastení s „*underclass*“. Najväčší pokles dlhodobej závislosti zaznamenali najviac znevýhodnené a najmenej zamestnateľné slobodné matky, rovnako mladé nevydaté matky s nízkou úrovňou vzdelania.¹⁵⁵ Napriek tomu, slobodné matky pod 30 rokov veku z prevažne chudobných oblastí, zostávajú najväčšou dlhodobo závislou skupinou v systéme. Do veľkej miery ide o extrémne znevýhodnené skupiny žien, bez vzdelania, akýchkoľvek pracovných návykov, s pretrvávajúcou drogovou závislosťou alebo psychickými problémami. Kým väčšina sociálne odkázaných jedincov teraz strávi na dávkach menej ako dva roky, priemer slobodných matiek je 9,33 roka.¹⁵⁶

Najpálčivejší akademický spor sa vedie o rozsah faktorov, ktoré viedli k tak výraznej redukcii závislých na poberaní sociálnych dávok. Existuje niekoľko protichodných názorov. Väčšina sa zhoduje v tom, že v nemalej miere k redukcii prospela vhodná ekonomická situácia, prinášajúca rast počtu pracovných miest. *Council of Economic Advisers* (Rada ekonomických poradcov) prezidenta Clintona ocenila spoluúčasť ekonomiky na približne 10 percent z celkového poklesu. Analytici *Heritage Foundation* porovnali priemernú mieru nezamestnanosti jednotlivých štátov, aby zistili relatívnu silu štátnych ekonomík, no neobjavili žiadny vplyv ekonomiky na pokles poberateľov. Podobný výskum uskutočnil Micheal New z *Cato Institute*, ktorý sa zameril na rast príjmov per capita a našiel nevýznamnú koreláciu 5 percent medzi štátmi so silnou a štátmi so slabou ekonomikou.¹⁵⁷ Robert Rector porovnal obdobia ekonomickej recesie a expanzie od roku 1950 do roku 2000 a zistil, že počet prípadov rástol tak v období recesie, ako expanzie. Graf č. 8 toto zistenie ilustruje, keď sivé časti predstavujú obdobia recesie a svetlé expanzie. Príčinou nárastu poberateľov na základe tohto zistenia tak boli skôr behaviorálne faktory, nie ekonomické. Na druhej strane, Douglas Besharov odhaduje, že až 35 alebo 45 percent poklesu zapríčinil pozitívny ekonomický rast. Sociálna reforma sa

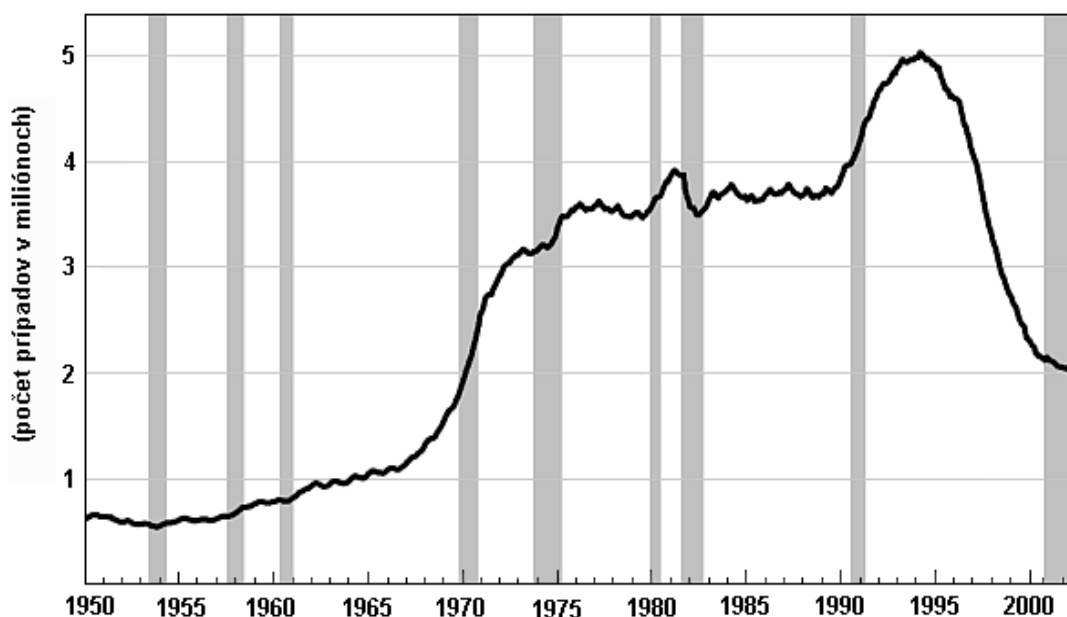
¹⁵⁵ Fagan – Rector 2003, str. 6.

¹⁵⁶ Tanner 2003, str. 11.

¹⁵⁷ Ibid, str. 6 – 9

na poklese podieľala 25 až 35 percentami, zvyšný podiel v rozmedzí 20 až 30 percent má na svedomí zvýšenie pomoci pre rodiny s nízkym príjmom, najmä cez EITC. Besharov tvrdí, že „leví podiel“ na poklese mala aj favorizujúca situácia pre nízko kvalifikovanú prácu a slobodné matky v deväťdesiatych rokoch.¹⁵⁸

Graf č.8.: Počet rodín odkázaných na pomoc AFDC/TANF a ekonomické prostredie 1950 – 2002.



Poznámka: Sivé časti grafu vyznačujú obdobia ekonomickej recesie.

Zdroj: Fagan, P.F. – Rector, R.: The Continuing Good News About Welfare Reform. Heritage Foundation Backgrounder No. 1620, Washington 2003, str. 5; úprava autor.

V skutočnosti bude pravda, ako obyčajne, niekde uprostred. Nepochybne sa na redukcii počtu poberateľov podieľa federálny aj štátny sankčný systém, vylučujúci z dávok a pomoci všetkých poberateľov nespĺňajúcich podmienky pracovnej aktivity (povinný počet odpracovaných hodín), časové limity (2 roky poberania podpory) alebo iné pravidlá. Odhaduje sa, že na poklese počtu prípadov by sa sankcie mohli dlhodobo podieľať až 20 percentami. Prirodzene, toto číslo bude

¹⁵⁸ Kým v roku 1994 tvorili slobodné matky, nevydaté matky a rozvedené matky až 82 percent všetkých prípadov AFDC, medzi rokmi 1994 a 2001 až 31 percent rozvedených matiek a 55 percent nevydatých matiek začalo pracovať na plný úväzok. Ich priemerná hodinová mzda pritom medzi rokmi 1996 a 2001 stúpla o 17 percent, z 6,57 dolára na 7,71 dolára (v hodnotách roku 2001). Besharov 2003, str. 9 – 10.

vyššie v štátoch s prísnejšími podmienkami (Arkansas, Mississippi), ako v menej náročných štátoch (Montana, New Hampshire). Sociálny systém kvôli sankciám opustilo celkovo 6 percent bývalých poberateľov, ďalších 16 percent odišlo v dôsledku štátnych sankčných pravidiel a administratívnych regulácií. Potrestaní poberatelia majú prirodzene problém nájsť si ďalšie zamestnanie kvôli pasivite a iným charakterovým vlastnostiam, ktoré ich vyhnali zo systému. Napriek tomu ich miera nezamestnanosti dosahuje 20 až 50 percent. Sankcie platia iba na 4 sociálne programy napojené na TANF. Spôsobilosť na ostatných 70 programov nie je obmedzená. Preto väčšina poberateľov, ktorí z nejakého dôvodu opustia sociálne dávky TANF končí v inom sociálnom programe¹⁵⁹ alebo v sieti súkromnej charity. Iná časť pracuje v sivej ekonomike, čo však, prirodzene, nie je empiricky dokázateľné. Faktom je, že sociálna reforma pomohla zlegalizovať väčšinu nelegálnej práce, na ktorej sa podielali poberatelia dávok.

S veľkou pravdepodobnosťou majú zásadný podiel na redukcii závislých poberateľov okrem sprísnenia pravidiel aj tieto faktory: zníženie sociálnych dávok pod úroveň minimálnej mzdy¹⁶⁰ na pracovnom trhu, respektíve preferovanie tých foriem sociálnej pomoci, ktoré motivujú k práci. Michael New zistil, že pokles sociálnych dávok, približne zodpovedajúci jednému percentu štátneho príjmu *per capita*, vedie k zníženiu počtu závislých o takmer pol percenta.¹⁶¹ Platí pravidlo: čím nižšie sociálne dávky, tým viac poberateľov je ochotných pracovať. Besharov spomína príklad štatisticky najčastejšej slobodnej matky s dvoma deťmi, ktorá opustila kultúru závislosti. Ak zarába priemerne 7 dolárov za hodinu, jej celkový ročný zárobok dosiahne približne 14 tisíc dolárov, čo zodpovedá súčtu dávok, na ktoré je spôsobilá v rámci TANF.¹⁶² K tomu si kombináciou spôsobilých programov

¹⁵⁹ Môže ísť najmä o SSI, niektoré dávky zo sociálneho poistenia, Food Stamps, Medicare, či dotácie na bývanie. Tanner 2003, str. 6 - 8.

¹⁶⁰ Podľa *Fair Labor Standards Act* má federálna minimálna mzda pre štandardného zamestnanca výšku 5,15 dolára.

¹⁶¹ *Ibid*, str. 9.

¹⁶² Väčšina pracovných pozícií pre bývalých závislých poberateľov má charakter nízko kvalifikovanej práce s platom na úrovni minimálnej mzdy. Najčastejšími zamestnaniami sú: pokladník, pomocný zdravotný pracovník, ošetrovateľ, čašník, údržbár, sekretárka a predavač. Stredná hodinová mzda v týchto pozíciách sa pohybuje od 7,50 do 8,74 dolára, čo prevyšuje minimálnu mzdu. Porovnaj s: *Ibid*, str. 5.

môže pripočítať daňový kredit EITC¹⁶³ vo výške 3 800 dolárov, pomoc z programu *Food Stamps* vo výške 2 700 dolárov a 1 200 dolárov v dotovanom školskom stravovaní pre obe deti. Po zdanení jej príjem dosiahne výšku 21 tisíc dolárov, k čomu sa nepočíta dotované bývanie vo výške 3 000 dolárov a zdravotné poistenie pre obe deti v *Medicare* v priemernej výške 2 428 dolárov. Ak je matka zapojená v niektorom z pracovných programov, môže byť spôsobilá na bezplatnú starostlivosť o deti, či talóny na dopravu.¹⁶⁴ Celkový príjem s dodatočnými službami je viac ako dobrou motiváciou na opustenie sociálneho systému, navyše s nepriamymi dopadmi, ako je postupné budovanie kariéry a sebestačnosti, či pozitívny príklad pre deti.

Intenzívna forma pomoci má aj druhú, menej svetlú stránku. Motivuje síce k sebestačnosti, ale obsahuje skryté riziko vytvorenia ďalšej závislosti. Niektoré fakty hrozbu potvrdzujú. Dve tretiny bývalých poberateľov dávok po roku od prechodu do normálnej práce poberajú celý balík ďalšej pomoci: dotovanú starostlivosť o deti, dopravu, *Medicare*, *Food Stamps*, dotácie na bývanie alebo iné pohotovostné dávky. Väčšina rodín využíva túto pomoc len v prechodnom období, ale podľa výskumov Wisconsinkej univerzity 35 až 45 percent klientov systému poberá nejakú formu vládnej pomoci aj päť rokov po jeho opustení¹⁶⁵ PRWORA oprávňuje všetkých poberateľov sociálnych dávok zostať v schéme *Medicaid* rok odkedy pracujú, aj keď sa môžu zabezpečiť z vlastných príjmov. Až 60 percent bývalých poberateľov pretrvá prvý rok v *Medicare*, ostatní sú poistení cez zamestnávateľské zdravotné poistenie alebo nie sú poistení vôbec. Po troch rokoch počet klesá na 15 percent. Na druhej strane polovica bývalých poberateľov pokračuje v poberaní potravinovej pomoci *Food Stamps*, aj keď od roku 1996 klesol celkový počet klientov programu o tretinu.¹⁶⁶ Aby sa slobodným matkám umožnilo pracovať,

¹⁶³ Ide o veľmi úspešný nástroj súvisiaci s pracovnou aktivitou odkázaných. *Earned Income Tax Credit* pre nízko príjmovú rodinu s jedným dieťaťom narástol z maxima 950 dolárov v roku 1990 na 2 428 dolárov v roku 2001, pre rodinu s dvoma alebo viacerými deťmi na 4 000 dolárov. Narozdiel od zvýšenia minimálnej mzdy neovplyvňuje mzdové náklady zamestnávateľa a neretarduje jeho schopnosť zamestnávať nízko kvalifikovanú pracovnú silu. Pozri: Sawhill 2003, str. 92.

¹⁶⁴ Besharov, str. 11.

¹⁶⁵ Tanner 2003, str. 20.

¹⁶⁶ Program *Food Stamps* administruje federálny *Department of Agriculture*. Vo väčšine štátov sa realizuje prostredníctvom špeciálnych debetných kariet s istou sumou peňazí, za ktoré si poberateľ

federálne aj štátne programy rozšírili možnosti dotovanej starostlivosti o deti, či u verejných alebo kontraktovaných poskytovateľov. Okolo 15 až 25 percent bývalých poberateľov preto pokračuje v prijímaní dotácie. Podobný počet poberateľov dostáva dotáciu na bývanie (*housing assistance*), aj keď v tomto prípade nejde o alarmujúce číslo, keďže ani sociálne závislí poberatelia nevyužívajú túto možnosť na viac ako 23 percent.¹⁶⁷ Viaceré štáty majú navyše osobitné dávkové programy z vlastných zdrojov na rôzne účely, väčšinou spojené s bezpečnosťou rodiny a motiváciou udržať pracovne aktivovaných poberateľov v práci. Umožňuje to jedno z opatrení sociálnej reformy, keď sa narozdiel od AFDC sociálne dávky neznižujú s každým zarobeným dolárom odkázaného.¹⁶⁸

Sociálnej reforme z roku 1996 sa podarilo priblížiť k naplneniu cieľa, ktorý si určila už *Great Society* – vyhrať boj s chudobou. Miera chudoby (na základe peňažného príjmu) klesla z 13,8 percenta v roku 1995 na 11,7 percenta v roku 2001, až kým sa trend kvôli recesii v roku 2002 nespomalil. Klesla aj chudoba detí. Kým v roku 1995 sa evidovalo 14,6 milióna chudobných detí, v roku 2001 iba 11,7 milióna, čo je pokles o takmer 3 milióny. Najdramatickejší pokles chudoby zaznamenali deti z afro-amerického populácie. Z úrovne okolo 41,5 percenta v roku 1995 poklesla na 30 percent v roku 2001, čo je historicky najnižší počet afro-amerických detí v dejinách USA. So zlepšovaním ekonomickej situácie slobodných matiek, dramaticky poklesla chudoba ich nezaopatrených detí. V roku 1995 dosahovala 50,3 percenta, kým v roku 2001 už iba 39,8 percenta, čo je tiež historický precedens. Najmenej výrazné zmeny nastali v počte „hlboko chudobných“ s príjmom nižším ako polovica hranice príjmu chudobných. Kým v roku 1995 sa to týkalo 5,9 milióna detí, v roku 2001 takmer 5,1 milióna detí.¹⁶⁹

môže v obchodnej sieti nakúpiť potraviny. Karta má blokačný mechanizmus, ktorý sa aktivuje, keď si chce poberateľ kúpiť nepovolenú komoditu, ako alkohol alebo cigarety.

¹⁶⁷ Ibid, str. 21.

¹⁶⁸ Napríklad *Department of Human Services* v Colorado Springs (štát Colorado) organizuje program *Diversion*, ktorý poskytuje bývalým sociálne odkázaným jedincom limitovanú jednorazovú pomoc na prekonanie nejakej ťažkej životnej situácie po vstupe do sebestačnosti. V tomto prípade sa na päťročný federálny limit na poskytovanie sociálnej pomoci a dávok neprihliada, rovnako ani na osobný alebo rodinný príjem.

¹⁶⁹ Fagan – Rector 2003, str. 3 – 4.

Najväčším „osloboditeľom“ sociálne závislých z pasce chudoby sa stala práca, čím sa potvrdila väčšina behaviorálnych predsudkov voči odkázaným. Z tých, ktorí opustili sociálny systém sa zamestnalo 61 percent bývalých poberateľov dávok, dve tretiny na plný úväzok. Zo slobodných matiek sa zamestnalo od 48 do 62 percent z celkového počtu závislých. Zamestnanosť nevydatých matiek stúpila o polovicu, rovnako ako u mladých slobodných matiek vo veku 18 -24 rokov. Miera chudoby sa medzi poberateľmi vo veku 16 až 64 rokov, zamestnanými na plný úväzok, pohybuje len na úrovni 2,4 percenta. Medzi zamestnanými na polovičný úväzok 12,7 percenta. U neaktivovaných poberateľov sa miera chudoby vyšplhala na 25 percent. Štúdia Richarda Veddera a Lowella Gallawaya dokázala, že chudobní, ktorí pracujú, majú tendenciu dvakrát rýchlejšie opustiť chudobu do jedného roka ako chudobní závislí na podpore.¹⁷⁰

Najväčší nárast v príjmoch a sebestačnosti zaznamenali tie štáty, kde sa sociálna politika zamerala na stratégiu „*work first*“, silnú motiváciu k práci a dlhodobému udržaniu zamestnania, ako predpokladu konsolidácie rodín. Federálna legislatíva poskytla dosť podnetov. Na základe PRWORA musia štáty zabezpečiť, aby aspoň 40 percent (od roku 2002 až 50 percent) práceschopných slobodných rodičov na sociálnej podpore participovalo na nejakej forme pracovných aktivít. U normálnej rodiny s dvoma rodičmi je táto hranica vyššia, 90 percent. Aj keď každý štát formálne kritériá naplnil, pri hlbšej analýze získame pesimistickejšie zistenia. Situácia sa opäť líši od štátu k štátu, vo väčšine však platí široké portfólio výnimiek a rôznych kategorizácií, skresľujúcich skutočnú situáciu. Napríklad v tridsiatich štátoch sú poberatelia povinní začať pracovať okamžite po obdržaní rozhodnutia o spôsobilosti na sociálnu dávku. V ôsmych štátoch však prácu nevyžadujú ešte celý polrok, v dvanástich dokonca dva roky. Väčšina štátov udeľuje výnimku v pracovných aktivitách rodičom maloletých detí (47 štátov), invalidným poberateľom (34 štátov), obetiam domáceho násillia (30 štátov), poberateľom starším ako 60 rokov (28 štátov), rodičom, ktorá nevedia nájsť adekvátnu starostlivosť o dieťa (28 štátov), poberateľom bez adekvátnej dopravy v regióne (28 štátov) a

¹⁷⁰ Tanner 2003, str. 4 – 5.

tehotným matkám (21 štátov). Kontroverzie vznikajú okolo samotnej definície „pracovných aktivít“. Niektoré štáty pod tento pojem skrývajú pasívne hľadanie práce, pracovný tréning alebo inú vzdelávaciu aktivitu, niekde dokonca aj protialkoholickú a protidrogovú terapiu.¹⁷¹

Triezvy odhad teda nasvedčuje, že pracovne aktivovaných je približne 29,7 percenta všetkých poberateľov sociálnej pomoci a dávok. Prirodzene, niektoré štáty dosahujú vďaka dobrému nastaveniu parametrov ďaleko lepšie výsledky, ako ukazuje reprezentatívny výber v tabuľke č. 3. Jednoznačným lídrom je štát Wisconsin s famóznou 73,4 percentnou aktiváciou. Až o viac ako desať percent v „závese“ ho nasleduje štát Illionis. Štáty s najväčším počtom formálnych výnimiek z pracovných aktivít, ako Maryland a Texas, tabuľku uzavierajú. Úspešnosť stratégie „*work first*“ dokladá štúdia *Department of Health and Human Services* skúmajúca 11 pracovných programov z roku 2001. Prvých päť rokov reformy podľa nej dokázalo, že pracovné programy sú oveľa lacnejšie a úspešnejšie v mobilite dlhodobo závislých do pracovného procesu, než vzdelávanie a pracovné tréningy.¹⁷²

Tabuľka č. 4.: Percento pracovne aktivovaných poberateľov sociálnej podpory vo vybraných štátoch USA

Štát	Participácia v %
Wisconsin	73,4
Illionis	59,2
Ohio	52,8
New Jersey	37,8
Colorado	36,6
New York	33,2
Virginia	24,6
District of Columbia	24,4
Texas	7,1
Maryland	6,3

Zdroj: Tanner, M.: *Welfare Reform. Less Than Meets the Eye*. Policy Analysis No. 473. Cato Institute, Washington 2003, str. 17; úprava autor.

Ďalšie nepriame dôsledky sociálnej reformy môžeme vystopovať v redukcii mimomanželských pôrodov a v posilnení inštitútu manželstva. Podiel

¹⁷¹ Ibid, str. 15 – 17.

¹⁷² Ibid, str. 18.

mimomanželských pôrodov na celkovom počte pôrodov rástol pred rokom 1996 každý rok takmer o jedno percento, až dosiahol úroveň 32,6 percenta v roku 1994. Reforma rastúci trend zatiaľ neznížila, ale zastavila. V prípade afro-amerických matiek však podiel mimomanželských pôrodov klesol z neuveriteľných 70,4 percenta v roku 1994 na 68,8 percenta v roku 1999. Nejde o radikálny pokles, ale načrtnutie dobre sa vyvíjajúceho trendu. Veľmi pozitívnou zmenou po roku 1996 je pokles počtu detí žijúcich so slobodnou matkou v prospech rastu detí žijúcich v normálnom manželstve. Opäť táto zmena poznačila najmä afro-americké a hispánske obyvateľstvo. Podiel afro-amerických detí žijúcich so slobodnou matkou klesol zo 47,1 percenta v roku 1994 na 43,1 percenta v roku 1999, kým podiel detí žijúcich v manželstve v tých istých rokoch narástol z 34,8 percenta na 38,9.¹⁷³ Údaje potvrdzujú trend, že tradičná závislosť na sociálnej podpore nie je viac prijímaná ako reálna ekonomická alternatíva manželstvu.¹⁷⁴

Reautorizácia PRWORA plánovaná na rok 2002 prebehla bez výrazných zmien, pretože republikánmi ovládaná Snemovňa reprezentantov a demokratmi ovládaný Senát nenašli konsenzus. Platnosť zákona potom dvakrát predĺžili na dočasnom základe do roku 2003 a neskôr do roku 2004. Reautorizáciu na základe zákona *Personal Responsibility, Work and Family Promotion Act* (H.R.4) schválila zatiaľ len Snemovňa reprezentantov. Mala by priniesť viacero zmien, vychádzajúcich buď z praxe alebo politickej objednávky prezidenta Busha. Zásadné zmeny sa dotknú federálnych kritérií: povinná pracovná participácia bude zvýšená z 50 percent na 70 percent do roku 2007, a povinný počet odpracovaných hodín týždenne z 30 na 40 hodín (z toho čistej práci bez pracovných tréningov musí byť venovaných 24 hodín). Finacovanie bude zachované na konštantnej úrovni 16,5 miliardy dolárov, štáty by mali získať väčšiu flexibilitu v narábaní s fondami MOE. Navyše prezident Bush predložil návrh na program *Healthy Marriage Initiative*, ktorého plánované výdavky

¹⁷³ Fagan – Rector 2003, str. 7.

¹⁷⁴ Aj keď istá forma trestania manželstva cez programy založené na testovaní finančnej potrebnosti (*means-tested*), stále pretrváva. Ak napríklad máme slobodnú matku, ktorej súčet podpory dosahuje 14 tisíc dolárov a otca, ktorý v nízko kvalifikovanom zamestnaní zarobí 15 tisíc dolárov, súčet ich príjmu by bol 29 tisíc dolárov. Ak by sa pár zbral, mzda otca by sa testovala proti podpore matky

vo výške 300 miliónov dolárov budú smerovať na predmanželskú výchovu, poradenstvo a technickú podporu manželstvu. V marci 2005 Kongres reautorizoval pôvodný zákon PRWORA do septembra 2005, kým sa na pôde zákonodarného zboru dosiahne konsenzus potrebný na prijatie zásadnejších zmien.

2.2. Wisconsin Works – model úspešnej reformy

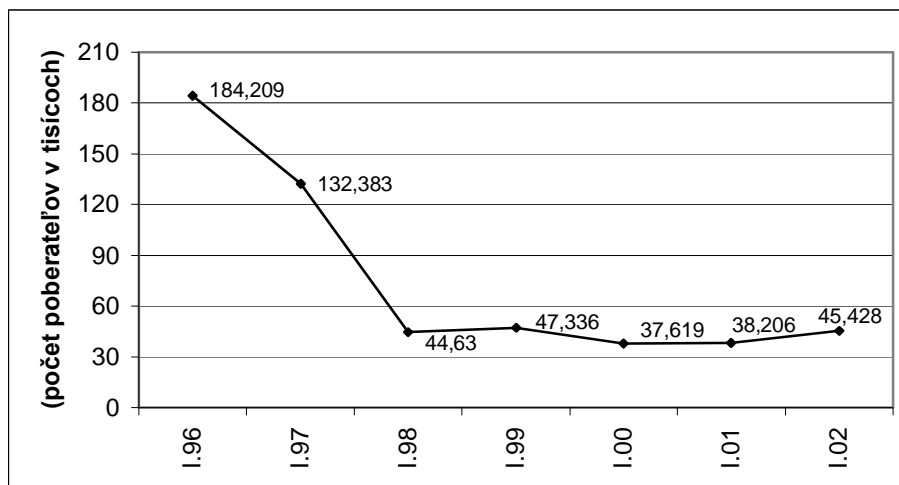
Štát Wisconsin je historickým priekopníkom sociálnych reforiem a dokáže z nich aj patrične profitovať. Za uplynulých sto rokov tu vynášali a implementovali inštitúty ako odškodné zamestnancom alebo odškodné v nezamestnanosti. V roku 1987 sa liberálna (v európskom kontexte skôr ľavicová) vynaliezavosť zmenila na konzervatívnu a s ňou prišli viac reštriktívne reformy. V roku 1986 prekročil štátny podiel rodín v sociálnych programoch 100 tisíc, čo predstavuje 300 tisíc obyvateľov z 5 miliónového štátu. Nasledujúci rok sa uskutočnili dve reformy, ktoré tento trend zvrátili a neskôr vyvolali „domino efekt“ v celej krajine. Kongres schválil federálny *Family Support Act*, zákon príliš „mäkký“, ale favorizujúci pre zavádzanie experimentov z recipročnou povinnosťou pracovať za poskytnuté dávky. V roku 1987 bol do funkcie guvernéra štátu Wisconsin zvolený umiernený republikán Tommy Thompson, ktorý sa volebnom programe zaviazal vyčerpať z litery zákona maximum.

Wisconsinské reformy mali dve fázy so spoločným cieľom: premiestniť všetkých práceschopných poberateľov pomoci a dávok zo sociálneho systému do zamestnania. Po nástupe do úradu Thompson kládol dôraz skôr na motiváciu a pracovný tréning, neskôr zmenil názor a presadil sankcie a priame požiadavky, aby závislých premiestnil do pracovného procesu. Akokoľvek, výsledok všetkých guvernérových reforiem je doteraz zarážajúci a neprekonaný. Kým v ostatných štátoch únie počet rodín závislých na AFDC od roku 1987 do roku 1994 stúpol z približne 3,70 milióna na viac ako 5 miliónov, vo Wisconsine naopak klesol zo 100 tisíc na 45 tisíc v roku 1996. Trend sa udržal napriek ekonomickej recesii v rokoch

a rodinné príjmy by dramaticky poklesli. Testovanie finančnej potrebnosti obsahujú všetky kľúčové programy, ako TANF, *Food Stamps*, *Medicare*, dotácie na bývanie a iné. Pozri: Ibid, str. 11.

1990 až 1993. V najväčšom meste štátu (vnútorom) Milwaukee, klesol počet klientov systému iba o 25 percent, ale vo zvyšných častiach štátu klesol až o 70 percent. V 28 zo 77 okresov tento pokles dokonca presiahol 80 percent.¹⁷⁵ Keď zoberieme do úvahy obdobie po uvedení federálnej sociálnej reformy do praxe, trend prudkého poklesu pokračoval do roku 1999, kedy sa vyrovnal, a v dôsledku ekonomickej recesie osciluje medzi 50 až 30 tisíc poberateľmi sociálnej podpory (pozri graf č. 8), čo je takmer sedemnásobný pokles oproti roku 1986. Vo všeobecnosti však ide o najväčšiu zaznamenanú redukciu v urbánnom štáte.

Graf č. 9.: Počet poberateľov sociálnej podpory v štáte Wisconsin v rokoch 1996 až 2002.



Zdroj: Tanner, M.: Welfare Reform. Less Than Meets the Eye. Policy Analysis No. 473. Cato Institute, Washington 2003, str. 10; autor.

Tajomstvo úspechu reformy z Wisconsinu leží v jasnom identifikovaní tých poberateľov, ktorí môžu pracovať a v ich umiestnení do zamestnania v súkromnom či verejnom sektore okamžite po odsúhlasení podpory. Štát od začiatku uplatňuje časové limity a prísne sankcie, čím pracovne aktivuje takmer neuveriteľných 74 percent poberateľov. Štúdie dokazujú, že nikde inde v USA nepracuje viac nízko príjmových rodičov ako vo Wisconsinu, obvykle s výrazne vyššími príjmami.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Rector 1997, str. 20.

¹⁷⁶ Miera sezónne očistenej nezamestnanosti (z celkovej pracovnej sily) vo Wisconsinu klesla z viac ako 7 percent v roku 1986 na 3,5 percenta v roku 1996. Postupne klesla až na 2,9 percenta v roku 1999,

Miera chudoby v štáte sa ale dlhodobo pohybuje pod 10 percent, z 8,8 v roku 1996 klesla len o 0,24 percenta v roku 2002. Miera chudoby detí medzi rokmi 1998 až 2001 klesla o 1,52 percenta, čo tiež nie je dramatická zmena. Narozdiel od väčšiny štátov únie, Wisconsinu sa nepodaril urobiť zásadný rez v počte pôrodov mladistvých žien. Keď prirovnáme počet pôrodov mladistvých k percentu všetkých pôrodov, zistíme, že medzi rokmi 1996 a 2001 klesli len o 0,6 percenta, z 10,4 na 9,8 percenta.¹⁷⁷

Thompsonove reformné programy sú stelesnením étosu „drsnej lásky“, na jednej strane prísne v pracovnej aktivácii, ale štedré v sociálnych dávkach. Zrejme práve preto našli konsenzuálnu podporu u republikánov aj demokratov, ktorí do roku 1994 tvorili väčšinu v štátnej legislatíve. Politická kultúra Wisconsinu, kde sa stránicke rozdiely viac stierajú, ako stupňujú, umožnila, že na reformách pracovali obe strany spoločne (až na niekoľko disidentov zo strany demokratov). Republikáni zaťažení nánosmi súciteľného konzervativizmu stredozápadu, uznali, že „veľká vláda“ je nutná, aby mohla administratíva ponúknuť svoje paternalistické portfólio podporných služieb. Na druhej strane sa umiernení demokrati zmierili s tým, že sociálna podpora nie je viac právom, a každý odkázaný musí najprv prejaviť ochotu pomôcť si sám.¹⁷⁸ Starosta Milwaukee John Norquist, inak ľavicový demokrat, dokonca výrazne prispel k príprave (konzervatívnej) reformy *Wisconsin Works*. Voči reformám naozaj neexistovala žiadna výrazná politická opozícia.

Šnúra sociálnych reforiem guvernéra Thompsona sa začala odvíjať v roku 1987. Guvernérova administratíva najprv zacielená na niektoré behaviorálne aspekty poberateľov podpory. Program *Learnfare* vyžadoval, aby deti z rodín programu AFDC dodržiavali povinnú školskú dochádzku a porušenie tejto podmienky trestal redukciami dávok. Prvýkrát administratíva vyslala signál, že bude vyžadovať dodržiavanie pravidiel sociálnych programov a je bez ostychu ochotná použiť sankcie. Potom prišla fáza experimentovania na úrovni okresov s cieľom nájsť

ale o dva roky neskôr v dôsledku recesie stúpila nad 5 percent. V súčasnosti opäť klesá, údaj z marca 2005 hovorí o 4,6 percentnej nezamestnanosti.

¹⁷⁷ Zeigler 2004, str. 26 – 29.

¹⁷⁸ Mead 2000, str. 34.

vhodné riešenia na mobilitu rastúcej skupiny závislých poberateľov dávok AFDC do pracovného procesu. Okresy, ako Sheboyagan, Kenosha a Grant razili cestu. Prvý z nich zaviedol poberateľom AFDC povinnosť aktívne hľadať zamestnanie pod dohľadom súkromnej pracovnej agentúry kontraktovanej okresom. Ak si poberateľ do niekoľkých týždňov nenašiel zamestnanie, musel sa zúčastňovať verejnoprospešných komunitných prác, kým neprešiel do súkromného sektora.¹⁷⁹ Urbánný okres Kenosha ako prvý experimentoval s prísnou „*work first*“ stratégiou, žiadajúc poberateľov prijať skôr akékoľvek, aj nízko platené zamestnanie, ako trvať na pracovnom tréningu. Okres dovoľoval skombinovať prácu na polovičný úväzok s pracovným tréningom. Rurálny okres Grant zase začal pokusy s programom „*diversion*“, ktorý motivoval hľadať iné formy finančnej podpory ako sociálny systém.¹⁸⁰

Duch reforiem na úrovni okresov poznačil nové kolo návrhov guvernéra Thompsona z roku 1994. Poučený zo skúseností na prvom mieste začal klásť dôraz na priamu pracovnú aktiváciu, ako vzdelávanie. Okresy prestali experimentovať, ale súťažili o čo najväčší počet poberateľov aktivovaný v súkromnom alebo verejnom sektore. Každý okres dostal povinnosť znížiť počet klientov AFDC o 15 až 25 percent do jedného roka. Financovanie administratívy a kontraktovanie alternatívnych poskytovateľov sa začalo prehodnocovať práve na základe tohto kritéria. Štát zahájil pilotný program *Work First*, najprv v 18 okresoch, od roku 1996 v 60. Program poskytoval krátkodobú finančnú výpomoc a poradenstvo všetkým novým žiadateľom o sociálnu podporu s cieľom predísť ich zapojeniu do systému. Ak sa žiadateľ do systému zapojil, bol okamžite povinný začať pracovať v súkromnom sektore alebo vo verejnoprospešných prácach. Ďalší pilotný program s názvom *Work Not Welfare*, započatý v roku 1995 v dvoch okresoch, obmedzil poberanie podpory z AFDC na 24 mesiacov s cieľom obmedziť dlhodobú závislosť, čo sa čiastočne podarilo.

V roku 1996 sa výsledky pilotných programov transformovali do nových reforiem. Program *Work First* sa zmenil na *Self-Sufficiency First* a začal platiť na

¹⁷⁹ Rector 1997, str. 22.

celom území štátu, vrátane Milwaukee. K nemu pripudol nový program *Pay for Performance*. Podstaná zmena nastala v tom, že výška dávok z AFDC sa poberateľovi priznávala úmerne podľa počtu hodín odpracovaných v súkromnom sektore alebo vo verejnoprospešnej komunitnej práci. Sankcia zahrňovala tiež ďalšie vyžadované aktivity, ako pravidelnú účasť na pracovnom tréningu alebo hľadanie práce pod dohľadom. Ten, kto zostal pasívny, prišiel o všetky dávky z AFDC a pomoc z *Food Stamps*. O úspešnosti stratégie svedčí, že za prvých sedem mesiacov od uvedenia programov klesol počet poberateľov v štáte o 33 percent, v Milwaukee o 14 percent.¹⁸¹

Keď počet poberateľov klesol medzi rokmi 1996 a 1998 o viac ako 100 tisíc, bolo zrejmé, že väčšina práceschopných a ľahko zamestnateľných poberateľov bola zo systému vytlačená. V pasci závislosti zostali najťažšie sociálne prípady, väčšinou dlhodobo nezamestnaní jedinci. Spolu s federálnou sociálnou reformou guvernér predstavil v roku 1997 nový program *Wisconsin Works (W-2)*, ako univerzálnu syntézu všetkých doterajších štátnych programov. V pozadí doteraz najúspešnejšieho programu americkej sociálnej reformy stáli štyri odskúšané stratégie: paternalistický administratívny štýl vo vzťahu k potrebám poberateľa, „*work first*“, „*diversion*“ (prevencia vstupu do systému) a štedrosť k pracovne aktivovaným.

Cesta k sebestačnosti rodín cez W-2 má niekoľko pravidiel a úrovní. Každý poberateľ podpory je povinný pracovať, najviac zamestnateľní jedinci s pracovnou históriou sa môžu zamestnať len v nedotovanej práci v súkromnom sektore. Z W-2 získavajú nárok iba na starostlivosť o deti a iné podporné služby. Problémoví klienti, napríklad bez pracovnej histórie, sa môžu uchádzať o skúšobnú prácu v súkromnom sektore, ktorá má byť prechodnou formou získavania pracovných návykov, s perspektívou trvalého zamestnania. W-2 hradí zamestnávateľovi náklady na vytvorenie pracovného miesta, zaučenie a dohľad. Zamestnanec je platený na úrovni minimálnej mzdy a je oprávnený uplatniť si EITC. Najmenej skúsení poberatelia sú povinní zúčastniť sa verejnoprospešných komunitných prác, aby si osvojili pracovné návyky potrebné pre skúšobnú prácu v súkromnom sektore

¹⁸⁰ Mead 2004, str. 103 – 104.

v kombinácií s povinným pracovným tréningom. V tejto fáze môže poberateľ dostávať finančnú podporu, ale len na základe posúdenia agentúry W-2, že sa nehodí na prácu v súkromnom sektore. Tiež platí časové obmedzenie na (dvakrát) šesť až deväť mesiacov, s výnimkou období s vysokou nezamestnanosťou.

Tabuľka č.5.: Prehľadná štruktúra programu Wisconsin Works (W-2)

Úroveň W-2	Základné zabezpečenie príjmu	Povinné zapojenie účastníkov	Časové limity programu
<i>Nedotovaná práca</i>	Trhová mzda + Food Stamps + EITC ^b	Štandardne 40 hodín týždenne	Žiadne
<i>Skúšobná práca (Trial Job)</i>	Aspoň minimálna mzda + Food Stamps + EITC ^b	Štandardne 40 hodín týždenne	3 mesiace na jeden pracovný pomer s možnosťou predĺženia o 3 mesiace (maximálne 24 mesiacov)
<i>Komunitná práca (CSJ)^a</i>	673 dolárov na mesiac + Food Stamps (žiadne EITC ^b)	Štandardne 30 hodín týždenne a do 10 hodín týždenne vzdelávanie a pracovný tréning	6 mesiacov na jeden pracovný pomer s možnosťou predĺženia o 3 mesiace (maximálne 24 mesiacov)
<i>Prechod na W-2</i>	628 dolárov na mesiac + Food Stamps (žiadne EITC ^b)	Štandardne 28 hodín pracovných aktivít a do 12 hodín týždenne vzdelávanie a pracovný tréning	24 mesačný limit, predĺženie len na základe individuálneho posúdenia

Poznámky: Účastníci programe W-2 majú právo aj na dotovanú starostlivosť o deti s rôznymi úrovňami finančnej spoluúčasti; ^a *Community Service Job*; ^b *Earned Income Tax Credit*.

Zdroj: Vink, D.: Will Wisconsin Works (W-2) fit into the Dutch „poldermodel“? In: Focus No. 3, Volume 19, University of Wisconsin – Madison, Institute for Research on Poverty 1998, str. 41 – 47; úprava autor.

Program ešte pozná špeciálnu kategóriu W-2 *Xtra* pre poberateľov, ktorí nemôžu vykonávať štandardnú prácu, ani verejnoprospešnú komunitnú prácu. Ide prevažne o poberateľov s fyzickým alebo psychickým postihnutím, prípadne matky s novonarodeným dieťaťom. Na základe dohovoru medzi agentúrou W-2 a poberateľom sa pripraví individualizovaný plán, ktorý obsahuje rozsah pracovných aktivít, vzdelávania, poradenstva alebo špeciálneho tréningu a podmienky, za akých sa budú aktivity vykonávať (napríklad povinnosť zriadenia chránenej dielne). Na

¹⁸¹ Rector 1997, str. 23.

sociálnu podporu sa v tomto prípade nevzťahujú žiadne limity, aj keď odkázaný dostáva dávky úmerne k vyvíjanej aktivite. Stručný prehľad „cestovnej mapy“ k sebestačnosti na základe W-2 spolu so základnými kritériami sa nachádza v tabuľke č. 5.

Univerzálnym pravidlom W-2 je povinná pracovná participácia v rozsahu najmenej 40 hodín týždenne okamžite po začatí poberania dávky. Prirodzene, môže ísť o kombináciu práce s pracovným tréningom alebo ďalším vzdelávaním. Systém je pritom veľmi štedrý. Nerátajúc niektoré federálne výhody ako EITC pri dotovanej aj nedotovanej práci v súkromnom sektore, dávky W-2 dosahujú výšku 628 a 673 dolárov a sú piate najvyššie v USA (existujú náznaky medzištátnej mobility kvôli výške podpory). K tomu patrí *Food Stamps* a dotovaná starostlivosť o deti a zdravotná starostlivosť pre rodiny pod 185 percentami miery chudoby. Na priame transfery a dávky sa pritom neprihliada a potrebnosť sa skrátka netestuje. Preto nie je prekvapujúce, že *Wisconsin Works* si vyžiadal vysokú finančnú investíciu (najmä) na zabezpečenie personálu a podporných služieb. Na druhej strane s rastúcim počtom sebestačných poberateľov dlhodoboko klesajú výdavky na dávky, pričom tento pokles predčil prvotné krátkodobé náklady na W-2. Štát ušetril milióny dolárov a súčasná fiskálna kríza nie je dôsledkom sociálnej reformy, ale znižovania daní a rastúcich výdavkov na vzdelávanie.¹⁸²

Často opomínaný prínos W-2 leží v administrácii programu, najmä intenzívnej osobnej interakcií manažérov a agentov W-2 s každým poberateľom podpory a pracovne aktivovaným klientom. Žiaľ, nevieme kvantitatívne ohodnotiť nakoľko sa tento aspekt podieľa na redukcii počtu klientov v systéme. Kvalitatívne tento vzťah osobnej podpory, poradenstva a kontroly určite prispieva k vyššej motivácii odkázaných. *Wisconsin Works* priniesol do systému poskytovania služieb atmosféru konkurencie. Miestne verejné agentúry W-2 súťažia so súkromnými (len neziskovými) akreditovanými poskytovateľmi služieb a štát monitoruje ich výsledky, dodržiavanie kritérií programu a finančný manažment. Konkurenčný boj už napríklad úplne vypudil z trhu verejnú agentúru W-2 v Milwaukee. Na základe

¹⁸² Mead 2004, str. 100 – 101.

privatizácie jej úlohu prevzalo 5 rozličných súkromných poskytovateľov. Jednou z nich je (dnes už) medzinárodná sieť pracovných agentúr *Maximus*, ktorá má v meste niekoľko pobočiek. Každá pobočka pracuje na princípe „*front office*“, s množstvom dodatočných služieb pre poberateľov, ako je starostlivosť o deti, počítačové laboratórium a podobne. Jedna z pobočiek agentúry je napríklad umiestnená vo veľkometrážnej priemyselnej hale, pripomínajúcej dizajn „hypermarketu“, slúžiacej stovkám klientov denne.

Program *Wisconsin Works* slúžil ako predloha pre sociálnu reformu takmer v každom štáte únie. Väčšina štátov kopíruje opatrenia na pracovnú aktiváciu poberateľov, no zavádza príliš benevolentné sankcie alebo veľa výnimiek, ktoré konečnú účinnosť reformy minimalizujú. Iné štáty sú kreatívne a modifikujú skúsenosti z W-2. Známym vylepšením je program *JOBS Plus*. Postup pri pracovnej aktivizácii je podobný ako u W-2. Poberateľ sa musí maximálne na šesť mesiacov zamestnať u malého alebo stredného podnikateľa. Je povinný pracovať 40 hodín týždenne, s tým, že zamestnávateľ ho môže uvoľniť na 8 hodín, počas ktorých je povinný aktívne hľadať trvalé zamestnanie. Štát hradí zamestnávateľovi plat vo výške minimálnej mzdy a všetky odvody (*payroll tax*), čím minimalizuje jeho náklady na vytvorenie pracovného miesta a poskytuje mu lacnú pracovnú silu. Pozitívnym zlepšením je povinnosť zamestnávateľa hradiť 1 dolár za každú odpracovnú hodinu na špeciálny bankový účet zamestnanca, z ktorého sa môže financovať len ďalšie vzdelávanie či pracovná rekvalifikácia. Zamestnávateľ navyše poskytne zamestnancovi mentora z radov ostatných zamestnancov, ktorý ho sprevádza osvojovaním pracovných návykov a zručností. Zamestnávateľ je oprávnený pridať k dotovanej mzde istú sumu z vlastných zdrojov (zvyčajne 20 percent), čím je výsledný príjem aktivovaného poberateľa atraktívnejší. Najúspešnejšie štáty v uplatňovaní *JOBS Plus* sú Mississippi a Oregon.

Ďalšou novinkou je program *Individual Responsibility Contract* (zmluva o osobnej zodpovednosti). Náplňou zmluvy je jasne definovať, aké sú práva a povinnosti poberateľa podpory a agentúry, ktorá sa mu snaží pomôcť. Predovšetkým sa stanovuje dohoda o forme komunikácie so sociálnym pracovníkom, ktorý je ako

tútor poverený riešením problému. Sociálny pracovník po osobnom pohovore s postihnutým navrhne možnosti riešenia problému z krátkodobého a dlhodobého hľadiska. Po dohode dostane poberateľ časový plán a konzultanta, s ktorým sa pravidelne stretáva. Zmluva stanovuje aj sankcie za prípadné nedodržanie záväzkov. V podobnom duchu sa uzatvára *Family Contract* (rodinná zmluva). Jej cieľom je zabezpečiť zodpovedné fungovanie rodiny v čase, keď je odkázaná na sociálnu podporu. Ak má klient rodinu, tak je pridelený zodpovedajúcej inštitúcii (väčšinou ide o dobrovoľné organizácie), zabezpečujúcej konzultácie a ďalšiu špecializovanú pomoc (napríklad v prípade domáceho násillia). Odkázaný sa spolu s konzultantom snaží nájsť spôsoby, ako zabezpečiť rodinný rozpočet. Klient sa tiež zaviazal plniť povinnosti voči rodine, ako napríklad dodržiavanie riadnej školskej dochádzky svojich detí alebo platenie výživného.

3. Poučenie zo sociálnej reformy pre Slovensko

Americká sociálna reforma, najmä originálne spôsoby riešenia dlhodobej závislosti na sociálnej podpore, ako *Wisconsin Works*, sú vážnou výzvou aj pre Slovensko. Mnohé štrukturálne problémy a symptómy zlyhania sociálnej politiky sú identické. Pokúsím sa teraz zhrnúť najzásadnejšie lekcie sociálnej reformy z roku 1996, najvypuklejší sociálny problém na Slovensku, za ktorý považujem dlhodobú nezamestnanosť a koncepčné alternatívy jej riešenia (nielen) na základe skúseností reformy W-2. Najprv by som rád zovšeobecnil univerzálne platné pravidlá na dosiahnutie sociálnej mobility nahor, ktoré vyplývajú z predošlých kapitol:

1. ak je dlhodobým cieľom sociálnej politiky odbúrať závislosť na podpore a zabezpečiť sebestačnosť odkázaných, musí byť krátkodobým cieľom dramaticky zredukovať počet klientov sociálneho systému,
2. prístup ku každému odkázanému jedincovi a rodine sa musí zmeniť z technokratického posudzovania spôsobilosti na dávky (podľa federálnych zákonov) na intenzívnu osobnú interakciu s aktívnou podporou svojpomoci,
3. od každého práceschopného klienta sociálneho systému je nutné žiadať pracovnú aktivitu, a to identicky so schválením poberania podpory,
4. prioritou a dlhodobým cieľom pri pracovnej aktivácii musí byť zamestnanie v súkromnom sektore, verejnoprospešná komunitná práca musí byť buď nástrojom na získavanie základných zručností pre poberateľov bez pracovnej histórie, alebo len prechodnou možnosťou,
5. treba sa vyvarovať prehnanej dôležitosti vzdelávacích programov a pracovných tréningov, lebo iba v minimálnej miere redukujú závislosť a nezvyšujú príjmy klientov v prípade zamestnania, najdôležitejšie je uplatňovať stratégiu „*work first*“,
6. časový rozsah pracovných aktivít musí dostatočne suplovať výpadok trvalého zamestnania, aspoň v rozsahu 30 hodín; ak poberateľ ešte nie je zapojený v pracovnej aktivite, musí v rovnakom rozsahu navštevovať agentúru alebo pracovný tréning,

7. od klientov je nutné vyžadovať nepretržitú pracovnú aktiváciu, kým si nenájdu nedotovanú prácu v súkromnom sektore; aby sa zabránilo recidíve, aktivácia musí začať odznova, keď sa klient vráti späť do systému,
8. priamou pohnútkou k pracovnej aktivite a svojpomoci musia byť prísne sankcie, najmä časové obmedzenie zotrvania na sociálnej podpore, v nepretržitej a celoživotnej forme,
9. práceschopní poberatelia, ktorí zostanu pasívni, musia dostávať len materiálnu pomoc (najmä potravinovú) nevyhnutnú na prežitie; je vhodné uplatniť stratégiu „*pay-after-performance*“, na základe ktorej sa výška sociálnych dávok a rozsah služieb redukuje úmerne s klesajúcim počtom hodín pracovných aktivít,
10. nepriamou motiváciou k pracovnej aktivite a svojpomoci musí byť dočasná štedrosť sociálneho systému, najmä v službách (starostlivosť o deti, doprava, zdravotné poistenie), ale len pre pracovne aktivovaných s perspektívou sebestačnosti,
11. najsilnejšie motivačné faktory pre aktivovaného jedinca musia byť spojované s prácou a mzdou, preto je vhodné použiť daňové a odvodové úľavy (napríklad EITC),
12. je nutné motivovať zamestnávateľa, aby vytvoril pre klienta pracovné miesto a mal pritom minimálne náklady; osvedčili sa daňové a odvodové úľavy, respektíve refundácia nákladov sociálnym systémom,
13. časovo a rozsahovo obmedzená ponuka služieb by mala byť k dispozícii pre jedincov a rodiny, ktoré sú v kritickej fáze prechodu na sebestačnosť (približne prvých 6 mesiacov po nástupe do nedotovanej práce) s perspektívou postupného odbúravania, aby sa zabránilo ich opätovnému návratu do systému,
14. sociálny systém sa musí „debyrokratizovať“, najlepšie prostredníctvom otvorenia konkurenčného trhu pre viacerých poskytovateľov služieb, či už na báze ziskovosti alebo neziskovosti,

15. konkurencia na trhu poskytovateľov sociálnych služieb je najlepší spôsob, ako zabezpečiť inovatívnosť a finančnú efektívnosť zároveň,
16. sociálny systém by mal využiť potenciál altruizmu a prednostne kontraktovať náboženské a sekulárne dobrovoľné organizácie, ktoré skrývajú obrovský sociálny a duchovný kapitál,
17. je lepšie, keď sú dobrovoľné organizácie čo najviac odkázané na hľadanie podpory zo súkromných zdrojov, príliš veľká závislosť na verejných zdrojoch narúša prirodzené motívy a ciele organizácií,
18. administrácia sociálnych programov by mala byť decentralizovaná na nižšie samosprávne celky, aby sa priblížila potrebám každého človeka, a pritom brala do úvahy miestne osobitosti.

Zvlášť pre Slovensko platia niektoré osobitné pravidlá a trendy, ktoré musí rešpektovať každá vážna snaha o skutočnú sociálnu reformu:

1. Rast vlády je nutné obmedziť, najmä striktným ústavným definovaním jej kompetencií v sociálnej oblasti, odbúraním zákonnej garancie sociálnych práv a vyžadovaním fiškálnej zodpovednosti (napríklad zákonným zákazom deficitného hospodárenia štátu alebo prijatím „charty práv daňového poplatníka“). Na to, aby štát prijal efektívny a finančne nenáročný systém vládnutia, je nevyhnutné prijímať opatrenia smerujúce k obmedzenej (minimálnej) vláde a odmietnuť všetky návrhy v zmysle „pravidla o raste byrokracie.“ Pri schvaľovaní každej ďalšej inštitúcie verejnej správy sa musí dbať na zásadu „dvakrát merať, raz rezať“.
2. Je nutné podniknúť všetky kroky na odbúranie deformácií v sociálnej oblasti, najmä elimináciu nadmernej pôsobnosti vlády v ekonomike a miery vynucovania povinnej sociálnej solidarity. Štátne zásahy v sociálnej politike sú málo efektívne, a preto je nevyhnutné ich obmedziť na minimálnu mieru, predovšetkým v pomoci (objektívne) znevýhodneným občanom, ktorými bezpochyby ťažko zdravotne postihnutí občania so zmenenou pracovnou schopnosťou.

3. Treba odmietnuť populistickú rétoriku „sociálnych istôt“ a „sociálnych štandardov“, blízku novodobej európskej politickej tradícii. Vysoká miera „istôt“ vyžaduje nielen zásahy štátu, ale aj dlhodobé vysoké nároky na financovanie. Z dlhodobého hľadiska je takéto očakávanie neudržateľné, pretože zabrzdí ekonomický rozvoj. Naopak, „reálna hodnota vysokých nominálnych sociálnych dávok je – v dôsledku slobodného rozvoja ekonomiky – nižšia ako záruky nominálne síce nižšie, ale spojené s rýchlejšim rozvojom. Navyše rýchlejší rozvoj rodí väčšiu ekonomickú bezpečnosť vďaka rýchlejšim možnostiam nájsť si prácu a individuálne sporiť.“¹⁸³
4. Mýtus, že každý má na sociálne dávky a služby právny nárok, ktorý má svojou zodpovednosťou naplniť paternalistický štát, musí z etických dôvodov politická prax odmietnuť. Za sociálnu situáciu musí byť zodpovedný každý sám, s prihliadnutím na individuálne možnosti, a predovšetkým schopnosti jednotlivca. Dočasnú sociálnu pomoc je nutné vzťahovať na zmluvne stanovené podmienky (napríklad zmluva o osobnej zodpovednosti), transparentnosť a poskytovanie adekvátnej protihodnoty. Nie je etické, aby boli jednotlivci a rodiny dlhodobé závislé od cudzích zdrojov.
5. Decentralizácia sociálnej politiky a rešpektovanie princípu subsidiarity musí byť nevyhnutnou súčasťou sociálnej reformy, pretože o tom, aký rozsah a formu pomoci v hmotnej núdzi a nezamestnanosti potrebuje odkázaný jednotlivec, najlepšie vie jeho najbližšie okolie (širšia rodina, komunita, obec). Samosprávne celky (VÚC a obce) by mali mať právo rozhodovať, experimentovať a dizajnovvať vlastné sociálne programy, a tak hľadať najvhodnejšie riešenia s prihliadnutím na rôznorodosť miestnych podmienok. Privatizácia špecializovanej štátnej správy (nielen) v sociálnej oblasti by mala byť jednou z alternatív. Tiež je nutné odstrániť reguláciu súkromných poskytovateľov sociálnych služieb (najmä služby zamestnanosti) na komerčnej báze. Z hľadiska štátu by bolo preto opodstatnené odmietat' všetky

¹⁸³ Citované podľa: Balcerowicz 2000, str. 198 – 199.

centralizačné a harmonizačné snahy zo strany Európskej únie v pracovnom práve, sociálnych právach, či inej oblasti sociálnej politiky.

6. Povinnú sociálnu solidaritu vynucovanú vo forme štátneho prerozdelenia daní a odvodov je nutné oslabiť v prospech prirodzenej dobrovoľnej solidarity, založenej na altruizme a filantropii. „Dávanie, ktoré sa zakladá na daňovej povinnosti, zužuje sféru vzájomného a dobrovoľného dávania, sociálny etatizmus odsúva na perifériu autentické dobrovoľné aktivity.“¹⁸⁴ Štátna správa a samospráva musia pri riešení sociálnych problémov spolupracovať s dobrovoľnými organizáciami. Všetky regulácie obmedzujúce úplné zapojenie týchto organizácií do sociálnej politiky musia byť odstránené. Naopak, vláda a vplyvné spoločenské authority (napríklad cirkvi) by mali vyvíjať intenzívne aktivity na propagáciu dobrovoľnosti vytváraním „priateľského“ prostredia pre prirodzené formy dobrovoľnej solidarity.
7. Ochrana manželstva a zdravej výchovy detí musí byť na prvom mieste, najmä preto, že rodina je inštitútom ekonomickej sebastačnosti a školou zodpovednosti. Deti si nesmú socializáciou osvojiť pozitívny behaviorálny postoj k závislosti na sociálnej podpore. Tým, že aktivačné sociálne programy umožnia zamestnanie ich chudobných rodičov aj za cenu nízkej mzdy, budú mať pozitívny príklad a lepšie si osvoja pracovné návyky. Poskytnutie sociálnej pomoci rodičom musí byť podmienené plnením základnej starostlivosti o rodinu (zabezpečenie školskej dochádzky, zdravotnej starostlivosti, a pod.). Rodinná politika by mala klásť dôraz na presun váhy z dlhodobej podpory na krátkodobú, zameranú na prekonávanie ťažkých životných situácií (objektívne) znevýhodnených rodín.
8. Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, respektíve iní poskytovatelia sociálnych služieb musia pristupovať ku každému odkázanému jedincovi alebo rodine s väčšou dôstojnosťou a úctou. Občan žiadajúci o sociálnu podporu musí byť pre povereného úradníka klientom, nie príťažou. Individuálne posudzovanie prípadov, intenzívna komunikácia a určenie

¹⁸⁴ Citované podľa: Ibid, str. 206.

osobitného dohľadu nad každým prípadom musí nahradiť doterajší vágny prístup známy automatizovaným zisťovaním spôsobilosti a „pečiatkovaním nekonečného počtu tlačív.“ Prirodzene, vzťah musí byť recipročný, preto je treba hľadať efektívne formy spätnej väzby zo strany poberateľov, aj so systémom sankcií za neplnenie záväzkov.

Tabuľka č. 6. Rámcový prehľad odvodov na povinné sociálne a zdravotné poistenie v SR a USA

Slovenská republika				USA			
Odvody na sociálne a zdravotné poistenie	K 1.1.2005 v % z vymeriavacieho základu			Payroll Tax (spolu so zdravotným poistením)	K 1.1.2005 v % z mesačnej mzdy		
	Zamestnanec	Zamestnanec	Spolu		Zamestnanec	Zamestnanec	Spolu
V nezamestnanosti (1)	1,0	1,0	2,0	Dôchodkové poistenie (Old-Age and Survivors Insurance)^c	5,3	5,3	10,6
Garančné (2)	–	0,25	0,25				
Nemocenské (3)	1,4	1,4	2,8				
Zdravotné (4)	4,0	10,0	14,0				
Dôchodkové, v tom: (5) = (6) + (7) + (8) + (9)	3,0 - 7,0 ^a	21,75	24,75 - 28,75 ^a	Invalidné poistenie (Disability Insurance)^c	0,9	0,9	1,8
Starobné poistenie (6)	0 - 4,0 ^a	5,0 ^b	5,0 - 9,0 ^a	Medicare - Časť A (Hospital Insurance)^d	1,45	1,45	2,9
Invalidné poistenie (7)	3,0	3,0	6,0				
Starobné sporenie v DSS (8)	–	9,0	9,0				
Rezervný fond solidarity (9)	–	4,75	4,75				
Spolu (10) = (1) + (2) + (3) + (4) + (5)	9,4 - 13,4^a	34,4	43,8 - 47,8^a	Spolu	7,65	7,65	15,3

Poznámky: ^a odvody na starobné poistenie si môže zamestnanec (jeden zo živiteľov v rodine) znížiť za každé nezaopatrené dieťa o 0,5%, ^b za predpokladu účasti na povinnom starobnom dôchodkovom sporení, ^c do 87 900 dolárov zo mzdy, ^d žiadny príjmový limit; DSS – dôchodkové správcovské spoločnosti.

Upozornenie: Ide len o všeobecný prehľad, sadzby poistného nemožno priamo porovnávať, pretože na Slovensku sa vymeriavajú podľa vymeriavacieho základu, kým v USA podľa mesačnej mzdy.

Zdroj: Dostál, O. – Gonda, P. – Thomay, M.: Sociálna politika. In: Súhrnná správa o stave spoločnosti 2003. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2003; Dostál, O. – Gonda, P.: Sociálna politika. In: Súhrnná správa o stave spoločnosti 2004. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2004; Social Security Reform. Building a Nest Egg for You and Your Grandchildren. The 7,65 % Solution. The American Institute for Full Employment, Klamath Falls, Oregon 2004, str. 37.

9. Sociálne služby musia byť poskytované na báze čo najväčšej integrácie kvality a efektivity (predovšetkým finančnej), aj keď ide niekedy o protichodné princípy. Príkladom vhodnej efektivity by mala byť postupná zmena plošného vyplácania dávok na adresné.
10. Riešenie problému nezamestnanosti a realizáciu pracovných aktivít v súkromnom sektore nie je možné uskutočniť bez rýchleho vytvárania nových pracovných miest. Preto je nevyhnutné odstrániť čo najviac legislatívnych prekážok a regulácií brániacich pôsobeniu súkromných podnikov v trhovom prostredí. Obzvlášť treba dbať na zníženie daňového a najmä vysokého odvodového zaťaženia na Slovensku, ktoré je podľa štúdie Malé podnikanie 2004 „najväčšou prekážkou podnikania a najnaliehavejšou úlohou vlády by mala byť ich redukcia.“¹⁸⁵ O prehnanej výške odvodového zaťaženia svedčí tabuľka č. 6., ktorá porovnáva povinné odvody na sociálne a zdravotné poistenie v USA a na Slovensku. Systémovým krokom by bol presun platieb odvodov len na zamestnanca, zníženie niektorých sadzieb, prípadne ich prekvalifikovanie na dobrovoľné poistenie, ktoré môže byť poskytované v rámci portfólia služieb súkromných poisťovní.

3.1. Dlhodobá nezamestnanosť a spôsoby jej riešenia

Najväznejším sociálnym problémom na Slovensku je v súčasnosti nepochybne dlhodobá nezamestnanosť. Jedinec alebo rodina bez trvalého príjmu v období častokrát dlhšom ako jeden rok, sa s veľkou pravdepodobnosťou stávajú závislými na sociálnej podpore zo strany štátu spolu so všetkými behaviorálnymi a kultúrnymi dopadmi. Miera evidovanej nezamestnanosti (z disponibilných uchádzačov o zamestnanie) v marci 2005 dosiahla 12,71 percenta, čo predstavuje 368 590 uchádzačov o zamestnanie.¹⁸⁶ Priemerný počet uchádzačov o zamestnanie¹⁸⁷

¹⁸⁵ Dostál – Gonda 2004, str .672.

¹⁸⁶ Keď namiesto celoslovenského priemeru zoberieme dú úvahy mieru evidovanej nezamestnanosti v krajoch a regiónoch, dostaneme veľké regionálne rozdiely. Najvyššia nezamestnanosť je v Banskobystrickom (19,6 percenta), Košickom (19 percent), Prešovskom (17,9 percenta) a Nitrianskom kraji (14,9 percenta). Z okresov dosahuje najvyššiu nezamestnanosť Rimavská Sobota (29,1 percenta) a Revúca (28.5 percenta), najnižšiu okresy v Bratislave (od 2,2 do 3,2 percenta). Práve

za uplynulý rok dosiahol 409,1 tisíc osôb. Aj keď priemerná miera evidovanej nezamestnanosti má v súvislosti so zlepšovaním ekonomickej situácie mierne klesajúcu tendenciu, dlhodobá nezamestnanosť, definovaná ako nezamestnanosť s dobou evidencie dlhšou ako rok, stagnuje.

Podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovej nezamestnanosti v roku 1994 predstavoval 41,7 percenta a za jeden rok vystúpil na 53,2 percenta. Po roku 1995 mierne klesal, ale rekordné výšky začal dosahovať v posledných štyroch rokoch. V treťom kvartáli roku 2004 podiel presiahol 63,2 percenta. V marci 2005 bolo evidovaných 189 071 dlhodobo nezamestnaných, čím ich podiel na celkovej nezamestnanosti klesol na 51,3 percenta. Priemerná dĺžka evidencie uchádzača o zamestnanie je 12,2 mesiaca. Graf č. 9 ukazuje viac. Klesol počet najľahšie zamestnateľných občanov - krátkodobo nezamestnaných, ktorých podiel zo všetkých uchádzačov v evidencii je približne 17,5 percenta. Klesol aj počet uchádzačov s dĺžkou evidencie od 3 do 12 mesiacov, ktorých podiel je 31 percent. Uchádzači s dĺžkou evidencie dlhšou ako jeden rok tvoria približne 51,5 percenta, z toho väčšinu uchádzači evidovaní dlhšie ako dva roky. Priemerná dĺžka evidencie uchádzačov o zamestnanie je 12,06 mesiaca.¹⁸⁸ Pre porovnanie, v USA so silnou pracovnou aktivizáciou je to necelých 5 mesiacov (sezónne očistená nezamestnanosť trvá 19,5 týždňa), pričom drvivá väčšina nezamestnaných opustí evidenciu do 6,5 mesiaca.

Podiel dlhodobo nezamestnaných s dobou evidencie dlhšou ako jeden alebo dva roky je alarmujúci. Príčin je niekoľko: vo veľkej miere ide o pasívne osoby, nekvalifikované alebo nízko vzdelané osoby¹⁸⁹ so stratou pracovných

kraje a okresy na východe Slovenska majú dlhodobo najväčšie problémy s dlhodobou nezamestnanosťou. Bulletin č. 1/2005. Štatistický úrad Slovenskej republiky. Odbor súborných analýz a informácií, Bratislava 2005, str. 28.

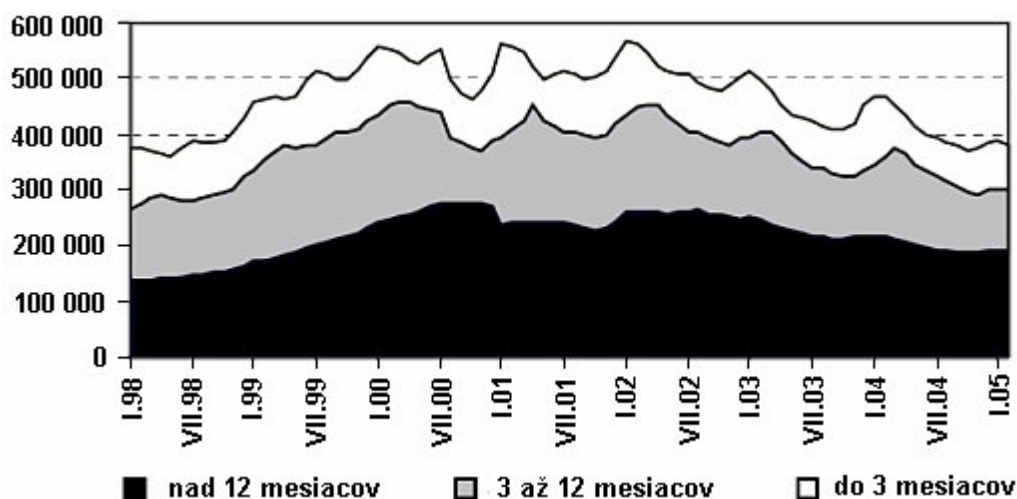
¹⁸⁷ Uchádzač o zamestnanie je občan evidovaný na základe prihlášky v evidencii uchádzačov o zamestnanie na miestne príslušnom úrade práce, sociálnych vecí a rodiny. Môže vykonávať zárobkovú činnosť najviac 16 hodín týždenne a jeho mzda nesmie presahovať 800 Sk mesačne.

¹⁸⁸ Vývoj nezamestnanosti v Slovenskej republike. Informačný materiál č. 4/2005. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, Parlamentný inštitút, Bratislava 2005, str. 11 – 12; Nezamestnanosť vo marci 2005. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Inštitút sociálnej politiky, Bratislava 2005, str. 3.

¹⁸⁹ Najväčší prílev uchádzačov je z priemyslu, ťažby nerastných surovín, verejnej správy, zdravotníctva a sociálnej pomoci. Osoby bez pracovného zaradenia tvoria až 32,6 percentný, pomocní

návykov, ktoré uviazli v (behaviorálnej) kultúre závislosti udržiavanej štedrosťou sociálneho systému.

Graf č. 9.: Uchádzači o zamestnanie v SR podľa dĺžky evidencie.



Zdroj: Nezamestnanosť vo marci 2005. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Inštitút sociálnej politiky, Bratislava 2005, str. 2; autor.

Dlhodobo nezamestnaní tvoria najväčšiu časť pasívnej klientely sociálneho systému, čo má deštruktívny vplyv na rodiny, maloleté deti a negatívne ovplyvňuje (relatívnu) mieru chudoby, ktorá v roku 2004 dosiahla 21 percent.¹⁹⁰ Preto je logickým cieľom vládných opatrení návrat týchto rodín a jedincov do sféry ekonomickej sebestačnosti. Vláda, ktorá nastúpila po voľbách v roku 2002, najmä z iniciatívy ministra sociálnych vecí, práce a rodiny Ľudovíta Kaníka zaviedla niekoľko pozitívnych zmien. Prostredníctvom reštriktívnych opatrení eliminovala štedrosť dávok sociálnej pomoci. Ich maximálna mesačná hranica na jednu rodinu bola stanovená vo výške 10 500 Sk. Motiváciou bolo šetriť verejné financie, ale aj zvýšiť rozdiel medzi príjmami z nízko plateného zamestnania a sumou sociálnych

a nekvalifikovaní zamestnanci 29,3 percentný podiel na počte uchádzačov. Vyučení uchádzači tvoria 35,2 percentný podiel z celkovej nezamestnanosti, uchádzači zo základným vzdelaním 29,5 percentný podiel. Najviac postihnuté vekové skupiny sú mladí ľudia do 25 rokov (až 31,5 percenta) a starší nad 50 rokov veku.

¹⁹⁰ Na základe metodiky EÚ ľudia s príjmom pod 60 % mediánu, teda stredovej hodnoty čistého priemerného mesačného príjmu na osobu. Dostál - Gonda 2004, str. 654.

dávok, a tak vyslať jasný signál všetkým závislým „rukojemníkom“ systému. Najzásadnejšie zmeny prišli v roku 2004. V oblasti politiky zamestnanosti zanikol Národný úrad práce a rozčlenila sa aktívna a pasívna politika trhu práce. Prvá z nich kompetenčne pripadla novovytvoreným obvodným úradom práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR), ako špecializovaným útvarom štátnej správy. Legislatívne aktívnu politiku trhu práce vymedzil nový zákon o službách zamestnanosti. Pasívna politika trhu práce - poistenie v nezamestnanosti, sa stala integrálnou súčasťou systému sociálneho poistenia, a preto pripadla Sociálnej poisťovni. Zo zákona o sociálnej pomoci sa navyše vyčlenila pomoc ľuďom v hmotnej núdzi s novým systémom dávok a aktivačným príspevkom. Vláda tiež zaviedla dvojročný časový limit poberania dávok v hmotnej núdzi. Črty niektorých opatrení sa teda začínajú podobať na osvedčené prvky americkej sociálnej politiky, ale reforma zostala stáť niekde „na polceste“.

Pozrime sa, ako efektívne sú vládne nástroje v skutočnosti. Pasívna politika trhu práce spočíva v dávke v nezamestnanosti, poskytovanej na základe poistenia v nezamestnanosti, vyplácanej uchádzačovi o zamestnanie Sociálnou poisťovňou podľa zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení. Dávka v nezamestnanosti je časovo obmedzená na 6 mesiacov (do roku 2004 to bolo 9 mesiacov) od vzniku nároku. Poskytuje sa do výšky 20 percent vymeriavaceho základu, od roku 2005 do 35 percent maximálneho vymeriavaceho základu. Počínajúc rokom 2006 sa dávka bude vyplácať podľa konštantného 50 percentného reálneho vymeriavaceho základu, čím sa viac priblíži princípu zásluhovosti. V prvom polroku 2004 poberalo dávku v nezamestnanosti 95 233 ľudí v priemernej výške 4 173 Sk (maximum bolo 8 263 Sk), teda 21,7 percenta z celkového počtu evidovaných nezamestnaných. Tí, ktorí nemajú nárok na dávku v nezamestnanosti alebo prečerpali svoj časový limit, sa stávajú do veľkej miery poberateľmi dávok v hmotnej núdzi. Keďže dávka v nezamestnanosti sa vzťahuje na obmedzený počet poberateľov, bolo by spravodlivejšie keby bolo poistenie v nezamestnanosti vyňaté z povinnej sociálnej solidarity a stalo sa dobrovoľné pre všetkých zamestnancov, tak ako v prípade samostatne zárobkovo činných osôb.

Tabuľka č.7.: Prehľad opatrení aktívnej politiky trhu práce

Opatrenie	Forma pomoci	Poznámka
Individuálny akčný plán	-	Pre nezamestnaného, ktorý je v evidencii najmenej 3 mesiace, vypracúva spoločne s odborným poradcom
Aktivačné práce	Najmenej 10 hodín týždenne aktivačných prác, rekvalifikačné kurzy ÚPSVaR ^a	Uplatňuje sa aj na osamelú matku študujúcu SŠ alebo VŠ a dlhodobo nezamestnaného občana do úrovne minimálnej mzdy (maximálne 3-násobku min. mzdy)
Absolventská prax	Legálna práca v rozsahu 20 hodín týždenne, nezamestnaný dostáva 1500 Sk, zamestnanec 1000 Sk bonus	Uplatňuje sa u nezamestnaných absolventov do 25 rokov
Príspevok na SZČO	V okresoch s nižšou mierou nezamestnanosti ako MNZ SR ^b 40 073 Sk, okresy s vyššou mierou ako MNZ SR ^b 54 873 Sk, V Bratislave len pre uchádzačov, ktorí sú v evidencii dlhšie ako 12 mesiacov.	Uplatňuje sa u nezamestnaných, ktorí sú v evidencii dlhšie ako 4 mesiace a plánujú podnikat' aspoň 2 roky
Vzdelávanie uchádzača o zamestnanie pre trh práce	ÚPSVaR ^a hradí výdavky na stravovanie, ubytovanie a cestovné z miesta trvalého bydliska + prípadný príspevok na služby pre rodinu s deťmi	Uhrádza sa 100% nákladov tak, aby jedna vzdelávacia aktivita nepresiahla 10 000 Sk.
Príspevok na zamestnanie znevýhodneného uchádzača o zamestnanie	Poberá zamestnávateľ, ktorému ÚPSVaR ^a uhrádza náklady na odvodové platby do SP.	Uplatňuje sa na dlhodobo nezamestnaných občanov
Príspevok na sťahovanie za prácou	10 000 Sk jeden krát za dva roky jednému z manželov, ktorý je v evidencii viac ako 6 mesiacov.	Podmienkou je vzdialenosť od práce najmenej 30 km, hradia sa len výdavky na sťahovanie, nájomné, platby za energie, vodné, stočné a prípadne hromadná doprava

Poznámky: ^a Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny; ^b miera nezamestnanosti v SR

Zdroj: Horský, M. (ed.): Občan v sociálnej politike. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Bratislava 2004; autor.

Ťažiskovým nástrojom sociálnej politiky v boji proti dlhodobej nezamestnanosti¹⁹¹ sú opatrenia aktívnej politiky trhu práce, uplatňované na základe zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti. Oproti nástrojom používaným pred

¹⁹¹ Aj keď deklarovaný cieľ politiky zamestnanosti je boj s nezamestnanosťou (v prípade rétoriky EÚ skôr „plná zamestnanosť“), treba poznamenať, že istá nízka miera nezamestnanosti (do 5 percent),

rokom 2004¹⁹² je nový systém viac adresnejší a deklaruje (nedostatočnú) snahu o aktivizáciu poberateľov dávok aspoň k minimálnej činnosti. Novela zákona č. 678/2002 Z.z. o zamestnanosti navyše stanovila nezamestnaným povinnosť aktívne hľadať zamestnanie a každých 14 dní (pre dlhodobo nezamestnaných 7 dní a pracovne aktivovaných mesiac) sa dostaviť na ÚPSVaR, čo spolu so znížením dávok v sociálnej pomoci tlačí odkázaných hľadať si zamestnanie a komplikuje nelegálnu prácu. Prehľad všetkých zreformovaných opatrení aktívnej politiky trhu práce s kritériami spôsobilosti sa nachádza v tabuľke č. 6.

Najprogressívnejším a najvyužívanejším nástrojom je príspevok na aktivačnú činnosť, ktorý má byť prostriedkom k recipročnej povinnosti poberateľov pri poberaní dávok v hmotnej núdzi. Pod aktivačnou činnosťou sa myslia menšie obecné služby alebo dobrovoľnícke práce organizované (akreditovanou) právnickou alebo fyzickou osobou v rozsahu 10 hodín týždenne, prednostne pre znevýhodnených uchádzačov (dlhodobo nezamestnaní, nízko kvalifikovaní, bez pracovnej histórie, nad 50 rokov veku). Príspevok vo výške 1500 Sk (pôvodne 1000 Sk) prináleží občanovi aj v rámci dávok v hmotnej núdzi, a to v prípade, keď si zvyšuje svoju kvalifikáciu, zručnosti, prípadne sa zamestnal (a jeho príjem nepresiahol trojnásobok minimálnej mzdy) alebo začal podnikat' (po dobu 6 mesiacov) po dlhobovej nezamestnanosti.

Počet poberateľov príspevku počas prvého roku účinnosti stúpol nad úroveň 100 tisíc, kde sa jeho rast pomaly vyrovnáva, ako ilustruje graf č. 10. Do decembra 2004 bolo vytvorených 219 876 pracovných miest u 4 778 subjektov, na ktoré bol dohodnutý príspevok vo výške takmer 986 miliónov Sk.¹⁹³ V rámci deklarovaného osobného prístupu bol navyše zavedený systém individuálnych akčných plánov na podporu pracovného uplatnenia. Plány boli realizované interne v rámci ÚPSVaR, ale aj dodávateľsky. V roku 2004 sa vypracovalo celkovo 254 465 individuálnych

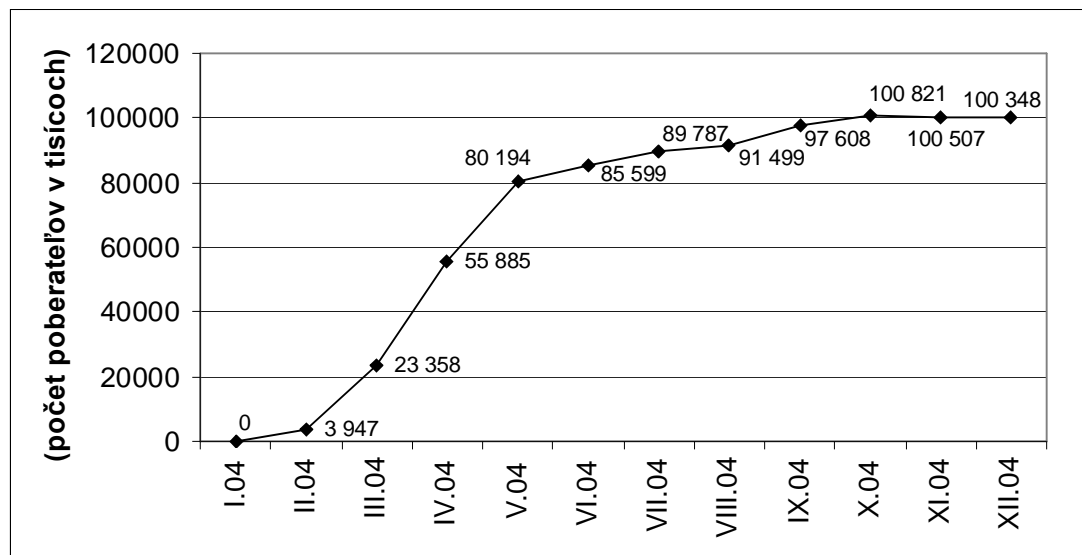
spôsobená fluktuáciou pracovných síl, vznikáním a zanikaním firiem, či dobrovoľnou nezamestnanosťou, je prirodzená.

¹⁹² Do roku 2003 politiku trhu práce (aktívnu aj pasívnu) realizoval Národný úrad práce (NÚP) na tripartitnom základe: vláda, odbory a zamestnávateľia. Aktívnu politiku trhu práce prevzali nové úrady štátnej správy, pasívnu Sociálna poisťovňa a inštitút tripartity bol v roku 2004 zrušený.

¹⁹³ Vývoj nezamestnanosti v Slovenskej republike. Informačný materiál č. 4/2005. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, Parlamentný inštitút, Bratislava 2005, str. 15

plánov, v rámci ktorých sa uskutočnilo 681 915 stetnutí uchádzačov s poradcami.¹⁹⁴
 O efektívnosti tohto prístupu však zatiaľ nevieme nič.

Graf č.10.: Vývoj počtu poberateľov aktivačného príspevku v roku 2004.



Zdroj: Informácia o stave a činnosti Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Správa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava, marec 2005, str. 25; autor.

Ďalším využívaným nástrojom je vzdelávanie a príprava na trh práce prostredníctvom ÚPSVaR. Túto možnosť v roku 2004 využilo 27 208 nezamestnaných pri nákladoch vo výške 212 miliónov Sk. Tretím najvyužívanejším nástrojom je príspevok na vykonávanie absolventskej praxe u zamestnávateľa. V roku 2004 túto prax využilo 14 462 uchádzačov s nákladmi vo výške takmer 200 miliónov. Ďalšími nákladnými opatreniami boli: príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť, ktorý pri 5 618 klientoch vyšiel na 320 miliónov Sk a príspevok na zamestnávanie znevýhodneného uchádzača o zamestnanie, ktorý aktivoval 1 778 uchádzačov a stál 109 miliónov Sk. Najmenej využívanými opatreniami sú príspevok na sťahovanie za prácou (51 uchádzačov) a príspevok na činnosť pracovného asistenta (18 uchádzačov). V roku 2004 sa tak náklady na aktívnu politiku trhu práce

¹⁹⁴ Informácia o stave a činnosti Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Správa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava, marec 2005, str. 36.

vyšplhali na 1 854 miliónov Sk. Aj keď je aktívna politika trhu práce prostredníctvom ÚPSVaR napojená na štátny rozpočet, až 705 miliónov Sk sa v roku 2004 čerpalo z Európskeho sociálneho fondu.¹⁹⁵

Väčšina dlhodobo nezamestnaných má nárok na dávky v hmotnej núdzi podľa zákona č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi. Hmotná núdza sa definuje ako stav, keď príjem občana nedosahuje zákonom ustanovené životné minimum. Výška minima u jednej plnoletej osoby je 4 580 Sk, pre ďalšiu spoločne posudzovanú plnoletú osobu 3 200 Sk, pre zaopatrené nepľnoleté dieťa a pre nezaopatrené dieťa 2 080 Sk. Dávky v hmotnej núdzi majú stanovený strop vo výške 10 500 Sk pre jednu rodinu.¹⁹⁶ Prehľad všetkých poskytovaných dávok sa nachádza v tabuľke č. 7. K týmto dávkam sú od mája a septembra 2004 poskytované dotácie na stravu (25 Sk na obed a 6 Sk iné jedlo) a školské potreby (1 000 Sk za rok) v predškolskom zariadení, základnej škole a špeciálnej základnej škole pre deti z rodín v hmotnej núdzi. Žiaci základných škôl z odkázaných rodín majú tiež nárok na prospechové štipendiá (200 Sk až 500 Sk mesačne), žiaci stredných škôl dostávajú štipendiá z Európskeho sociálneho fondu (600 až 1 200 Sk mesačne).

Štatistika z roku 2003 zaznamenala 543 036 osôb (so spoločne posudzovanými osobami) v hmotnej núdzi, čo predstavuje 10,1 percenta obyvateľstva Slovenska. V prvom polroku 2004 bolo v hmotnej núdzi 400 252 osôb, teda 7,4 percenta zo všetkých obyvateľov Slovenska.¹⁹⁷ Priemerná výška mesačnej dávky a príspevkov dosiahla v prvom polroku 2004 úroveň 2 742 Sk. Počet poberateľov dávky v hmotnej núdzi, prípadne dotácií na dieťa v školskej dochádzke, dosiahol k decembru 2004 počet 172 720. Celkové výdavky k tomuto mesiacu

¹⁹⁵ Ibid, str. 34.

¹⁹⁶ Odkázaní jednotlivci a rodiny sú však oprávnení poberať iné opakované a jednorazové dávky štátnej sociálnej podpory rodín: prídavok na dieťa, rodičovský príspevok, príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok rodičom, ktorým sa súčasne narodili 3 alebo viac detí, zaopatrovací príspevok, príspevok na pohreb, príspevky pestúnskej starostlivosti, atď.

¹⁹⁷ Z celkového priemerného počtu poberateľov vo výške 187 159 v prvom polroku 2004 pripadlo na jednotlivcov 58,7 percenta, rodiny bez detí 4,7 percenta a rodiny s deťmi 36,8 percenta. Evidovaných bolo 45 538 úplných rodín a 23 252 neúplných rodín s jedným rodičom.

dosiahli 566 miliónov Sk, čo je oproti januáru 2004 pokles o 165 miliónov Sk a 75 468 poberateľov.¹⁹⁸

Tabuľka č. 8.: Prehľad opatrení a dávok v hmotnej núdzi na základe zákona č. 599/2003 Z.z..

Opatrenie	Mesačná dávka	Poznámka
Konanie vo veciach hmotnej núdze	-	V lehote 30 dní uskutočňuje miestne príslušný ÚPSVaR ^a
Dávka v hmotnej núdzi	1530 Sk jednotliviec 2450 Sk jednotliviec a dieťa alebo 4 deti 2660 Sk dvojica bez detí 3630 Sk dvojica s dieťaťom alebo 4 deťmi 4850 Sk dvojica s viac ako 4 deťmi	350 Sk mesačne navyše pokiaľ ide o tehotnú ženu v domácnosti
Aktivačný príspevok	1500 Sk	Ruší sa ak je nezamestnaný vyradený z evidencie pre nespoluprácu alebo keď nevykonáva aktivity
Príspevok na bývanie	980 Sk u jednotlivca 1670 Sk u jednotlivca a ďalších fyzických osôb, ktoré s ním bývajú	-
Príspevok na zdravotnú starostlivosť	50 Sk za každú spoločne posudzovanú osobu	Neposkytuje sa deťom do 6 rokov, ktoré majú bezplatnú zdravotnú starostlivosť
Ochranný príspevok	1500 Sk pre občana, ktorý si nemôže vlastnou prácou zabezpečiť príjem pre vek, invaliditu alebo starostlivosť o dieťa	Neplatí ak sa uplatňuje aktivačný príspevok.

Poznámka: ^a Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny

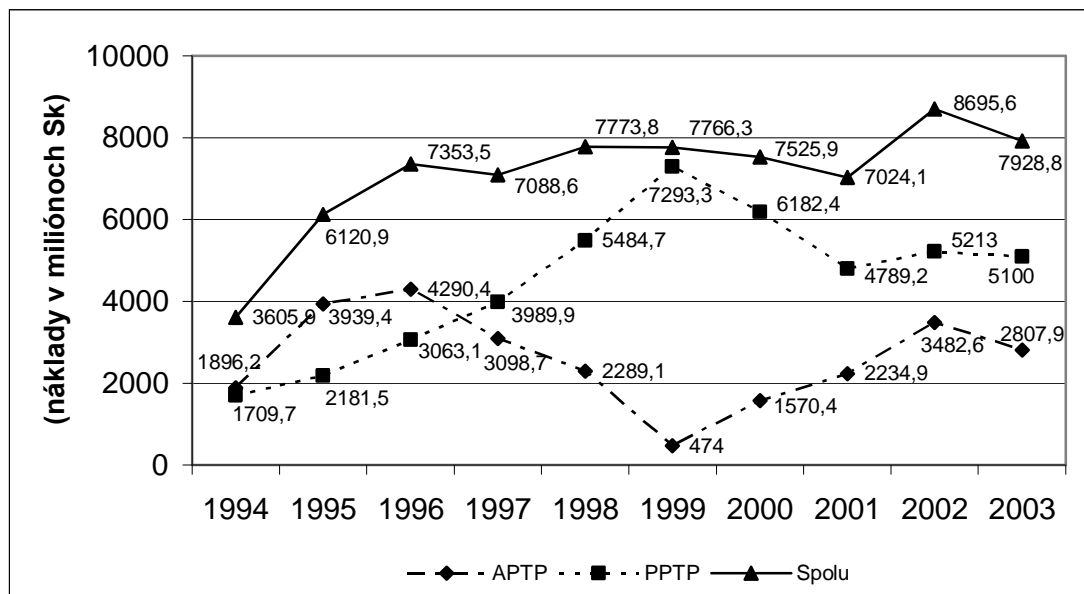
Zdroj: Zákon č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; autor.

Pri pohľade na výsledky sociálnej politiky (nielen) v oblasti zamestnanosti a hmotnej núdze, môžeme hovoriť o opatrnom kroku smerom k stratégií „*work first*“. Viaceré motivačné a sankčné opatrenia, ako aktivačný príspevok, individuálny akčný plán, stanovenie stropu dávok v hmotnej núdzi, či povinnosť hlásiť sa každé dva týždne na ÚPSVaR, sú len vytýčením cesty pre skutočnú reformu. Aktivačné práce sú nedostatočné. Časový limit 10 hodín týždenne je príliš nízky, aby smeroval k skutočnému záujmu odkázaného osvojiť si pracovné návyky a presunúť sa do

¹⁹⁸ Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky v 1. polroku 2004. Materiál

trvalého zamestnania. Odmena vo výške 1 500 Sk len ťažko môže byť motivačná, najmä nie pre dlhodobo nezamestnaných a závislých jedincov, zvyknutých vyžiť aj zo sociálneho príjmu (dávky v hmotnej núdzi a štátne sociálne dávky), či nelegálnej práce. Aktívna politika trhu práce prináša skôr krátkodobé a nákladné riešenia.

Graf č.11.: Verejné prostriedky vynaložené na politiku zamestnanosti.



Poznámky: APTP – aktívna politika trhu práce, PPTP – pasívna politika trhu práce

Zdroj: Vývoj nezamestnanosti v Slovenskej republike. Informačný materiál č. 4/2005. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, Parlamentný inštitút, Bratislava 2005, str. 16; autor.

Z evidencie nezamestnanosti sa sprísnením podmienok podarilo vytlačiť časť tých, ktorí systém zneužívali napríklad v nelegálnej práci, ale mesačný odtok uchádzačov na trh práce už niekoľko mesiacov neprekročil 20 000.¹⁹⁹ Prirodzene, má to súvis aj so štrukturálnymi problémami slovenskej ekonomiky, najmä prekážkami k zamestnávaniu, ale sociálny systém musí svojim klientom poskytnúť jasný signál, aby vyvinuli aktivitu k svojpomoci. Toto posolstvo musí byť artikulované najmä

Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Bratislava 2004, str. 28 – 30.

¹⁹⁹ V prvom polroku 2004 bolo z evidencie vyradených 60,5 percenta tých, ktorí sa umiestnili na trh práce, 20,4 percenta pre nespoluprácu a 19,1 percenta z iných dôvodov (preradenie medzi ekonomicky neaktívnych, vyradenie na vlastnú žiadosť, úmrtie a iné).

príslušníkom rómskeho etnika, skutočnej slovenskej „*underclass*“, kde sú podľa odhadov až štyri pätiny ľudí závislé od sociálnych dávok.²⁰⁰

Ťažko možno hovoriť o zásadnej reforme, keď počty dlhodobo nezamestnaných a poberateľov dávok dramaticky neklesajú (ak, iba dočasne a sezónne), čo rovnako platí o nákladoch na politiku trhu práce a sociálne dávky. Neefektívne vynakladanie verejných prostriedkov tak môže pokračovať. Poučením by mal byť vývoj nákladov na politiku trhu práce v rokoch 1994 až 2003, ako ho ilustruje graf č. 11. Nápadne pripomína neefektívnosť amerického sociálneho systému od *Great Society*. Každoročne rastúce investície nepriniesli žiadny uchopiteľný efekt, len predlžujú stav agónie. Keď staré lieky nezaberajú, je načase nasadiť nové.

3.2. Možný variant: regionálny a aktivačný model sociálnej politiky pre Slovensko

V čom by mohla spočívať táto nová liečba? Lekcia americkej sociálnej reformy a jej étos „drsnej lásky“ k blížnemu môže byť jednou časťou odpovede. Druhou bude náprava pretrvávajúcich deformácií sociálnej politiky a aplikácia týchto princípov v slovenských podmienkach. Navrhujem preto rámcovú koncepciu regionálneho a aktivačného modelu sociálnej politiky, ktorá sa drží osvedčených skúsenosti a pravidiel spomenutých v úvode tejto kapitoly, predovšetkým stratégie „*work first*“. Hlavným a konečným cieľom tohto variantu je zabezpečiť čo najrýchlejšiu sociálnu mobilitu odkázaných a ich rodín smerom k ekonomickej sebestačnosti, ktorej synonymom je bezpochyby štandardná práca. Model počíta s veľmi intenzívnou aktiváciou zúčastnených a úplnou zmenou filozofie poskytovania pomoci v slovenských podmienkach. Náčrt reformnej koncepcie sa nachádza v tabuľke č. 9 na nasledujúcej strane. Upozorňujem, že ide o všeobecný návrh, vyžadujúci ďalšiu diskusiu a dodatočné úpravy.

²⁰⁰ Dostál – Gonda 2004, str. 656.

Tabuľka č.9.: Rámcová koncepcia regionálneho a aktivačného modelu sociálnej politiky

Úroveň sociálnej mobility	Stupeň aktivity	Zabezpečenie príjmu	Nárok na dávky a služby	Úľavy pre zamestnávateľa	Povinné zapojenie účastníkov	Časové limity	Zodpovedná inštitúcia
Sebestačnosť	<i>Štandardná práca</i>	Trhová mzda + daňový a odvodový bonus	Dotovaná starostlivosť o dieťa, ^c dávky št. sociálnej podpory	Daňový a odvodový bonus	Žiadne	12 mesiacov ^h	ÚPSVaR ⁱ
Skušobná práca	<i>Práca v súkromnom sektore</i>	Minimálna mzda ^a + daňový a odvodový bonus	Dotovaná starostlivosť o dieťa, ^c dávky št. soc. podpory, opatrenia APTP ^d	Daňový a odvodový bonus, refundácia nákladov spojených s vytvorením prac. miesta ^a	Minimálne 40 hodín týždenne	6 mesiacov na jeden pracovný pomer (maximálne 12 mesiacov)	ÚPSVaR ⁱ / KO ^j
Príprava na prácu	<i>Komunitná práca</i>	Aktivačný príspevok (3000 Sk)	Dotovaná starostlivosť o dieťa, ^c dávky v hmotnej núdzi, dávky št. soc. podpory, opatrenia APTP ^d	Refundácia nákladov spojených s vytvorením prac. miesta	Minimálne 40 hodín týždenne, z toho minimálne 10 hodín pracovný tréning a vzdelávanie	6 mesiacov na jeden pracovný pomer s možnosťou predĺženia o 3 mesiace (maximálne 12 mesiacov)	ÚPSVaR ⁱ / KO ^j
Prechodné obdobie	<i>Hľadanie práce</i>	Aktivačný príspevok (1500 Sk) + dávka v nezamestnanosti ^b	Potravinová pomoc, ^c dávky v hmotnej núdzi, dávky št. soc. podpory, opatrenia APTP ^d	Žiadne	Minimálne 20 hodín týždenne, z toho 10 hodín pracovný tréning, 5 hodín hľadanie práce s dohľadom ^f a 5 hodín príprava ZOZ ^g	Maximálne 3 mesiace	ÚPSVaR ⁱ / KO ^j
Pasivita	<i>Nezamestnanosť</i>	Dávka v nezamestnanosti ^b	Potravinová pomoc, ^c charitatívna pomoc	Žiadne	Žiadne	60 mesiacov	ÚPSVaR ⁱ

Poznámky: ^a štát (alebo samosprávny kraj) uhrádza polovicu nákladov na minimálnu mzdu zamestnávateľovi; ^b časový limit poberania je 6 mesiacov na základe predpokladu dobrovoľného poistenia v nezamestnanosti, ak bude poistenie na komerčnej báze, je bez obmedzenia; ^c predpokladá sa istá symbolická miera finančnej spoluúčasti (napr. rodičovský príspevok môže byť použitý pre inštitúciu starajúcu sa o dieťa); ^d aktívna politika trhu práce (predpokladá sa, že bude v kompetencii samosprávneho kraja), z opatrení sa vylučuje aktivačný príspevok; ^e spočíva v poskytnutí kreditnej karty s dotáciou na potraviny; ^f osobná účasť v špeciálne vyhradených priestoroch ÚPSVaR / KO; ^g zmluva o osobnej zodpovednosti; ^h vzťahuje sa na dotovanú starostlivosť o dieťa a daňové a odvodové úľavy; ⁱ Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (predpokladá sa, že bude v kompetencii samosprávneho kraja); ^j kontraktovaná organizácia na základe verejnej súťaže (dobrovoľná nezisková organizácia, zisková organizácia, atď.)

Model predpokladá, že ťažiskovým nositeľom výkonu sociálnej politiky v krajine budú samosprávne kraje (VÚC), ktorých počet a územné rozloženie nie je prirodzené, ale aspoň sa približuje bližšie k občanovi a jeho potrebám. Partnermi vo výkone sociálnej politiky by mali byť štátna správa a obce. Systému sociálneho poistenia, ktorý sa vykonáva prostredníctvom Sociálnej poisťovne, sa tento model netýka. Reforma je zameraná najmä na služby zamestnanosti, opatrenia v hmotnej núdzi a štátnu sociálnu podporu rodín.

V prvej fáze reformy by malo prísť k decentralizácii sociálnej politiky na samosprávne kraje v zmysle princípu subsidiarity. Výsledný systémový efekt by mal vyzerat' nasledovne:

1. Súčasná infraštruktúra miestne príslušných obvodných Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, ako orgánov špecializovanej štátnej správy, prejde do kompetencie a správy samosprávneho kraja. Zastupiteľstvo samosprávneho kraja bude určovať pravidlá fungovania ÚPSVaR, ako rozpočtovej organizácie kraja.
2. Služby zamestnanosti, opatrenia v hmotnej núdzi a niektoré časti štátnej sociálnej podpory rodín budú zákonmi odňaté štátnej správe a prenesené do originálnych (nie prenesených) právomocí samosprávnych krajov. Obce môžu prevziať zodpovednosť za rozhodovanie a vyplácanie niektorých dávok štátnej sociálnej podpory rodinám (príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok na pohreb, atď.).
3. Štát zákonom určí „pravidlá hry“ a zaručí ich kontrolu. Je dôležité, aby štát zákonom nastavil základné parametre reformy: časové limity, minimálny rozsah aktivácie, časový rozsah aktivácie, sankcie a podobne. Môže však určiť minimálne obmedzenia v rozhodovaní samosprávnych krajov, najmä v určovaní spôsobilosti na pomoc, minimálnej výšky dávok a podobne.
4. Štát zákonom určí, ktorý orgán ústrednej štátnej správy bude dohliadať na dostatočnú kvalitu sociálnej politiky samosprávnych krajov, prípadne zriadi nový špecializovaný orgán (napríklad podobne ako Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou).

5. Štát v zákonom o štátnom rozpočte každoročne určí výšku účelovej (decentralizačnej) dotácie pre jednotlivé kraje na rozpočtový rok, ktorá sa vypočíta na základe výdavkov na sociálne zabezpečenie a pomoc k príslušnému samosprávnemu kraju za uplynulé dva roky. Štát by mal zároveň vytvoriť dočasný rezervný fond, ktorý by pokrýval transformačné náklady vo forme bezúčelových dotácií. Ak štát určí maximálnu výšku decentralizačnej dotácie na nevyhnutné zákonné minimum, náklady prekračujúce dotáciu, prípadne špeciálne sociálne programy samosprávnych krajov, budú pokrývať vlastné zdroje samosprávnych krajov. Z dlhodobého hľadiska by mala zvládnuť perspektíva postupného znižovania štátnych dotácií a plynulý prechod na vlastné zdroje (za podmienky dôslednejšej fiškálnej decentralizácie, najmä v oblasti miestnych daní).
6. Zastupiteľstvá samosprávnych krajov majú právo na základe Všeobecne záväzného nariadenia v intenciách pravidiel určených štátom, štátnej dotácie a zdrojov samosprávneho kraja, experimentovať a dizajnovať vlastné sociálne programy na svojom území. Výkon nástrojov sociálnej politiky môžu zveriť výhradne ÚPSVaR, prípadne rozdeliť územie kraja na nižšie územné celky (obvody) a vytvoriť pobočky ÚPSVaR alebo niektoré časti agendy odovzdať obciam podľa potreby a vhodnosti. Predovšetkým je potrebné zachovať transparentnosť, ktorá niekedy samospráve chýba. Ľahko prístupné výročné správy s podrobnými údajmi o výdavkoch, úspechoch a neúspechoch v pracovnej aktivizácii klientov, by mali byť samozrejmosťou.
7. Zastupiteľstvá samosprávnych krajov by mali na základe Všeobecne záväzného nariadenia určiť podmienky pre „outsourcing“ poskytovania niektorých sociálnych služieb na dodávateľskom princípe. Môže ísť napríklad o služby zamestnanosti (pracovné agentúry), starostlivosť o deti (škôlky), poradenské centrá a podobne. Je dôležité, aby samosprávny kraj zaručil spravodlivú verejnú súťaž a konkurenciu medzi neziskovými a ziskovými poskytovateľmi, aby konečný efekt predstavoval úsporu nákladov a lepšiu kvalitu. Samosprávny kraj by mal mať právo rozdeliť územie kraja na obvody

a v nich kontraktovať len neziskové a ziskové organizácie s jasným stanovením výsledných cieľov (napríklad minimálnu dĺžku umiestnenia klienta v skúšobnej práci, výšku výdavkov na jedného klienta a podobne) a ich kontrolou.

Konkrétne formy pomoci na ceste k sebestačnosti ilustruje už spomínaná tabuľka. Postupnosť krokov vychádza z absolútnej pasivity, ktorá môže byť niekedy dobrovoľná, po štandardné zamestnanie a prechod k ekonomickej stabilizácii rodiny. Aktivačnými fázami sú: hľadanie zamestnania, komunitná práca a skúšobná práca. Pre pasívnych klientov sociálneho systému je tu jasný motivačný signál k hľadaniu práce, inak môžu dostať len potravinovú pomoc vo forme dotovanej kreditnej karty (blokovanej len na nákup potravín, nie alkoholu a cigariet), prípadne charitatívnu pomoc (napríklad útulok). Prirodzene, ak je pasívny poberateľ v systéme sociálneho poistenia, bude môcť poberať dávky v nezamestnanosti, ktoré sú nezávislé od navrhnutého modelu.

Ak klient prejde do aktivačnej fázy, stane sa spôsobilý na sociálne dávky a služby vrámci APTP podľa potreby a navyše dostane základný aktivačný príspevok. Táto transformačná fáza má zmysel v intenzívnom hľadaní práce, ktoré trvá maximálne 3 mesiace. Klient sa v tomto období musí zúčastňovať prípravných tréningov (na pracovný pohovor) a so sociálnym pracovníkom vypracuje zmluvu o osobnej zodpovednosti, kde si s krajom dohodnú jeho práva a povinnosti v súvislosti s poberaním dávok a aktivizáciou. Kým si klient nenájde zamestnanie, bude povinný denne navštevovať terénne pracovisko ÚPSVaR alebo kontraktovanej organizácie, kde si s pomocou sociálneho pracovníka bude vyhľadávať pracovné ponuky (prostredníctvom internetu alebo telefonicky). Ak bude úspešný, prejde priamo do štandardného zamestnania, ak nie a má pracovné skúsenosti, prejde do skúšobnej práce zabezpečenej ÚPSVaR alebo kontraktovanou organizáciou. Ak nemá žiadnu pracovnú históriu, ani zručnosti alebo keď uplynie daný časový limit, presunie sa do fázy komunitná práca.

V tejto fáze klient získa dodatočný aktivačný príspevok, no bude musieť vykonávať menšie obecné služby, verejnoprospešnú alebo dobrovoľnú prácu pre

právnické a fyzické osoby v rozsahu 30 hodín týždenne, ktoré vyberie ÚPSVaR alebo kontraktovaná organizácia. Ak sa napríklad pre klienta podarí nájsť komunitnú prácu v rozsahu 15 hodín, zvyšných 25 hodín strávi pracovným tréningom alebo špecializovanými rekvalifikačnými kurzami (ak prejaví záujem o špecifické zamestnanie), ktoré organizuje ÚPSVaR alebo kontraktovaná organizácia. Zostávajúci čas môže tráviť aktívnym hľadaním zamestnania ako v predošlej fáze. Zásadou je, aby klient každý deň musel vyvinúť aktivitu, ktorá ho nepripraví o pracovné návyky a vytvorí tlak na rýchlejšie nájdenie zamestnania. V tejto fáze by mal byť ešte stále oprávnený poberať dávky v hmotnej núdzi, dávky štátnej sociálnej podpory rodín sú samozrejmosťou.

Ďalšou fázou je skúšobná práca, kde si klient počas polroka môže osvojiť pracovné zručnosti priamo v zamestnaní, a pritom získa odmenu vo výške minimálnej mzdy spolu s daňovými a odvodovými úľavami. Predpokladá sa, že po uplynutí skúšobnej lehoty (6 mesiacov) sa klient vo firme zamestná natrvalo. ÚPSVaR, prípadne kontraktovaná organizácia, budú môcť motivovať zamestnávateľa daňovými a odvodovými úľavami spolu so záväzkom, že uhradia pomernú časť jeho pracovných nákladov (čo pri súčasnej výške minimálnej mzdy môže byť okolo 3 000 Sk). Zamestnávateľ získa veľmi lacnú pracovnú silu, čo ho v niektorých regiónoch Slovenska môže primäť k upusteniu od zamestnávania nelegálnych pracovníkov. V prípade ak má klient nezaopatrené maloleté dieťa, dostane možnosť dotovanej starostlivosti o deti za symbolickej finančnej spoluúčasti. Rovnako má právo poberať dávky štátnej sociálnej podpory pre rodinu.

Najvyššia, cieľová fáza systému spočíva v postupnom prechode na štandardné zamestnanie, buď zo skúšobnej práce alebo z inej aktivačnej fázy. Prechod k sebestačnosti môže byť pre rodinu klienta kritickým obdobím, najmä z hľadiska udržania práce a zabráneniu skorého návratu do systému. Klient by mal preto mať právo na dodatočnú solidaritu, aspoň v podobe dotovanej starostlivosti o deti a daňových a odvodových úľav počas 1 roka. Právo na dávky štátnej sociálnej podpory rodín by nemalo byť obmedzené vôbec. Rovnako zamestnávateľ by mal byť odmenený predĺžením daňových a odvodových úľav o jeden rok. Aj keby sa

teoreticky po roku v zamestnaní musel klient vrátiť do systému, dlhodobejšia pracovná história mu stonásobne uľahčí prístup k ďalšej aktivizácii, nehovoriac o behaviorálnych aspektoch v rodine klienta. O prípadnej ďalšej jednorazovej finančnej pomoci v dočasne kritickej situácii by mohli rozhodovať obecné zastupiteľstvá.

Aj keď to vo svojom modeli priamo nenavrhujem, za zváženie stojí zavedenie stratégie „*pay-after-performance*“, kedy by sa výška stanovených (finančných) dávok v aktivačnej fáze viazala na dĺžku a rozsah pracovnej aktivity. Takýto prístup by mohol pridať väčší dôraz na motiváciu klientov k svojpomoci. Uvedomujem si skutočnosť, že regionálny a aktivačný model v navrhovanej podobe by si vyžiadal z krátkodobého hľadiska zvýšenie nákladov, aj keď v takto virtuálnej podobe nárast nemožno kvantifikovať. Z dlhodobého hľadiska, a to môžeme na základe americkej skúsenosti odhadnúť celkom presne, by však priniesol výraznejší pokles výdavkov v dôsledku vytlačenia závislých poberateľov zo systému a rastúceho počtu sebestačných rodín.

Regionálny a aktivačný model je jednou z budúcich alternatív. Otázkou pre súčasnosť preto nie je ako presne nastaviť odmeny, časové limity, či iné parametre systému, ktorý nemá legislatívne zázemie na to, aby mohol vzniknúť. Za oveľa dôležitejšie a prednostnejšie, ako akademické diskusie o konkrétnych formách sociálnej politiky, považujem umožnenie niekoľkých výnimiek zo súčasne platných zákonov, ktoré by umožnili štart pilotných projektov na úrovni ochotných samospráv, či dobrovoľných organizácií. Podobne ako štát Wisconsin v roku 1987, aj my potrebujeme najprv otestovať „dole“, ako dosiahnuť zmenu „hore“, s tou výhodou, že sme obohatení práve o ich dlhoročnú skúsenosť. Je správny čas začať pracovať na našej vlastnej.

Záver

Cieľom tejto práce nebolo hľadať dôvody, ale spôsoby. Keď raz pochopíme dôvody, nájdeme najlepšie spôsoby. Analýza vývoja sociálnej politiky v USA, jeho zlyhaní a nevyhnutných reforiem bola hľadaním dôvodov. Návrh regionálneho a aktivačného modelu sociálnej politiky pre Slovensko je o hľadaní spôsobov.

Som presvedčený, že na svete neexistuje krajina, ktorá by odhalila viac zo zlyhania svojho sociálneho systému, ako USA. Rovnako neexistuje lepší zdroj dôkazov na potvrdenie hypotéz, ktoré som si v úvode stanovil, ako americká sociálna politika. Nemožno odopierať čestné a šľachetné úmysly tvorcov sociálnych programov, ale zabudli na podstatnú skutočnosť overenú vekmi. Žiadna vláda nie je dostatočne múdra na to, aby sme jej mohli zveriť zodpovednosť za šťastie a blahobyt občanov. Naopak, stáva sa zdrojom bizarných paradoxov. S cieľom vyriešiť sociálnu nerovnosť vytvára ešte väčšie sociálne rozdiely. S cieľom zabezpečiť blahobyt každému odkázanému občanovi, vytvára „*underclass*“ ľudí, nedôstojne uväzených v pasci závislosti na sociálnej podpore. Aj tie najlepšie úmysly môžu skončiť katastrofou, pokiaľ ich chce presadzovať anonymný štát preceňujúci svoje miesto v ľudskej spoločnosti. Sociálny štát zlyhal, pretože vytlačil zo scény inštitúcie autentickej lásky k blížnemu, tvoriace neviditeľné tkanivo altruizmu a dobrovoľnej obete. Realita dokázala, že žiadna vláda nemôže byť charitou. Otcovia zakladatelia si to uvedomovali, a preto bol ich strach z „veľkých vlád“ tak paranoidný. Ako už dávno konštatoval Charles Murray: „V slobodnej spoločnosti skutočná potreba produkuje odpoveď. Ak nie je vláda prijímaná ako legitímny zdroj intervencie, jednotlivci a organizácie určite zasiahnu.“²⁰¹

Sociálny štát zlyhal, pretože dokázal za tridsať rokov na sociálnych programoch premrhať nepredstaviteľných 8,3 trilióna dolárov bez viditeľného efektu. Už skôr som upozornil na relatívnosť komparatívneho posudzovania chudoby. Priemerného chudobného obyvateľa USA, ktorého životná úroveň dosahuje sociálny štandard príslušníka slovenskej strednej vrstvy, nie je možné postaviť na tú istú

²⁰¹ Citované podľa: Tanner 2003, str. 158.

úroveň z hľadiska „vstupu“ do sociálneho systému. Na druhej strane „výstupy“ sú veľmi podobné: príliš veľké náklady, pasívny prístup administratívy, rovnako poberateľov dávok. V takomto prostredí sa ciele sociálnej politiky rozplývajú v mori povinnej sociálnej solidarity. A čo občan? Stráca dvojnásobne, najprv vo forme daní a odvodov, ktoré zaplatí a potom vo forme nepotrebných verejných statkov, ktoré mu nikdy nepomôžu získať sebestačnosť.

Sociálna reforma z roku 1996 by mala byť „záplatou“ na diery prehnaných ambícií veľkých vlád a do istej miery sa ňou aj stala. Určite nie je ideálna, má toľko kritikov, koľko prívržencov. Je však tým najlepším riešením, ktoré konsenzus „umenia možného“ pripustí a treba oceniť, že filozofický čerpá z pochopenia ľudskej podstaty a prirodzených spoločenských inštitúcií. PRWORA výrazne zredukovala klientov sociálneho systému a zlepšila ich životnú úroveň, aj keď väčšinu rodín neprivedla k úplnej sebestačnosti. Miliardové náklady nezredukovala zatiaľ ani o dolár, kritizujú sa benevolentné sankcie, aj časové limity. Neoceniteľnú skúsenosť však priniesla decentralizácia. Vďaka nej máme privilegium pozorovať obrovské sociálne laboratórium, kde päťdesiat štátov experimentuje s cieľom dosiahnuť rovnaký cieľ. Výsledky týchto experimentov môžeme porovnávať a hľadať zdroj poučení, ktorý nevysychá. Príkladom môže byť program *Wisconsin Works*, jeden z najúspešnejších v USA. Práve z neho som čerpal pri návrhu regionálneho a aktivačného modelu pre Slovensko

Netreba si zatvárať oči pred realitou. Slovenská spoločnosť stále nie je pripravená prijať skutočnosť, že sa vláda vzdá zodpovednosti za sociálnu politiku v prospech samosprávy, dobrovoľných organizácií a jednotlivcov. Možno je príliš skoro, ale jedného dňa budeme konfrontovaní s nekompromisnou americkou skúsenosťou. Najúčinnějšía sociálna politika založená na étose „drsnej lásky“, musí rešpektovať vrodenu ľudskú nedokonalosť a nadčasovú schopnosť zneužiť každý (najmä zle nastavený) sociálny systém. Snaha o efektivitu znamená, že vstup poznačený chudobou by mal byť vždy nahradený výstupom znamenajúcim získanie sebadôvery a schopnosti zabezpečiť dôstojnú životnú úroveň pre seba a svoju rodinu. Sociálna reforma na Slovensku neskončila, ale bude pokračovať. Prehliadané

ekonomické a najmä behaviorálne problémy rómskej „*underclass*“ sú „časovanou bombou“. Ak začneme konať, stále treba mať na pamäti slová Charlesa Hobbsa. Polovičatá a nekomplexná sociálna reforma je horšia ako reforma žiadna.

Príloha

Prehľad federálnych a niektorých štátnych sociálnych programov v USA (stav k roku 2001).

Klasifikácia	Program
Priame transfery a dávky (Cash Aid)	
Cash 01	Aid to Families with Dependent Children (AFDC) / Temporary Assistance for Needy Families (TANF)
Cash 02	Payments to states for Child Support Enforcement and Family Support Programs (dotácie štátom)
Cash 03	Supplemental Security Income (SSI)
Cash 04	General Assistance: Cash (nezávislé štátne programy bez federálneho komponentu)
Cash 05	Earned Income Tax Credit (EITC)
Cash 06	Foster Care: Title IV E
Cash 07	Assistance of Refugees and Cuban/Haitian Entrants (len dávky)
Cash 08	Adoption Assistance
Cash 09	General Assistance to Indians
Zdravotnícka pomoc (Medical Aid)	
Medical 01	Medicaid
Medical 02	General Assistance: Medical Care (nezávislé štátne programy)
Medical 03	Indian Health Services
Medical 04	Maternal and Child Health Services Block Grant, Title V of the Social Security Act
Medical 05	Community Health Centers
Medical 06	Medical Assistance to Refugees and Cuban/Haitian Entrants
Medical 07	Migrant Health Centers
Medical 08	Medicaid Buy-In to Part B Medicare
Potravinová pomoc (Food Aid)	
Food 01	Food Stamps
Food 02	School Lunch Program
Food 03	Special Supplemental Food Program for Women, Infants and Children (WIC)
Food 04	The Emergency Food Assistance Program (TEFAP)
Food 05	Nutrition Program for the Elderly
Food 06	School Breakfast Program
Food 07	Child and Adult Care Food Program
Food 08	Summer Food Service Program for Children
Food 09	Needy Families Food Distribution Program (náhrada Food Stamps)
Food 10	Commodity Supplemental Food Program (CSEP) for Mothers, children, and

Food 11	Elderly Persons Special Milk Program
Bytová pomoc (Housing Aid)	
Housing 01	Section 8 Lower-Income Housing Assistance
Housing 02	Low-Rent Public Housing
Housing 03	Section 502 Rural Housing Loans for Low-income Families
Housing 04	Section 236 Interest Reduction Payments
Housing 05	Section 515 Rural Rental Housing Loans
Housing 06	Section 521 Rural Rental Assistance Payments
Housing 07	Section 235 Homeownership Assistance for Low-Income Families
Housing 08	Section 101 Rent Supplements
Housing 09	Indian Housing Improvement Grants Section 504 Rural Housing Repair Loans and Grants for Very-Low-Income Rural
Housing 10	Homeowners
Housing 11	Section 514 Farm Labor Housing Loans
Housing 12	Section 523 Rural Housing Self-Help Technical Assistance Grants and Section 523 Rural Housing Loans
Housing 13	Section 516 Farm Labor Housing Grants
Housing 14	Section 533 Rural Housing Preservation Grants for Low-Income Rural Homeowners
Housing 15	Public Housing Expenditures by State Governments
Housing 16	Homeownership and Opportunity for People Everywhere (HOPE)
Housing 17	Home Investments Partnerships Program (HOME)
Energetická pomoc (Energy Aid)	
Energy 01	Low-Income Home Energy Assistance Program
Energy 02	Weatherization Assistance
Vzdelávacia pomoc (Education Aid)	
Education 01	Pell Grants
Education 02	Head Start Title I Grants to Local Education Authorities for Educationally Deprived Children
Education 03	under the Elementary and Secondary Education Act
Education 04	Supplemental Educational Opportunity Grants (SEOG)
Education 05	Chapter One Migrant Education Program
Education 06	Special Programs for Students from Disadvantaged Backgrounds (TRIO programs)
Education 07	Leveraging State Student Incentive Grants (SSIG) for Needy Students
Education 08	Fellowships for Graduate and Professional Study for the Disadvantaged and Minorities
Education 09	Follow Through
Education 10	Even Start

**Pomoc s hľadáním
zamestnania
a pracovný
tréning (Jobs and
Training Aid)**

Training 01	Training for Disadvantaged Adults and Youth (JTPA II-A) Block Grant
Training 02	Youth Opportunity Grants and Youth Training
Training 03	Job Corps (JTPA-IV)
Training 04	Senior Community Service Employment Program
Training 05	Job Opportunity and Basic Skills Training (JOBS)
Training 06	Foster Grandparents
Training 07	Senior Companions
Training 08	Migrant and Seasonal Farm Workers Training Program
Training 09	Indian and Native American Employment and Training Program

**Sociálne služby
(Social Services)**

Services 01	Social Services Block Grants (Title XX)
Services 02	Community Services Block Grant
Services 03	Legal Services Block Grant
Services 04	Emergency Food and Shelter Program
Services 05	Social Services for Refugees and Cuban/Haitian Entrants
Services 06	Title X Family Planning
Services 07	Volunteers in Service to America (VISTA)
Services 08	Title III b Supportive Services under the Older Americans Act
Services 09	Child Care and Development Block Grant
Services 10	Child Care and Development Block Grant
Services 11	Child Care for Recipients of Aid to Families with Dependent Children (tiež pre bývalých poberateľov AFDC)

**Rozvojová pomoc
(Development
Aid)**

Community Aid 01	Community Development Block Grant
Community Aid 02	Urban Development Action Grant Program (UDAG)
Community Aid 03	Economic Development Administration
Community Aid 04	Appalachian Regional Development Program

Zdroj: Rector, R.: The Size and Scope of Means-Tested Welfare Spending. Testimony before the Committee on Budget, U.S. House of Representatives, August 1, 2001; úprava autor.

Použitá literatúra

1. Anderson, B.C.: Melancholický liberalismus Bertranda de Jouvenela. In: Bulletin Občanského institutu č. 129, Praha 2002.
2. Anderson, B.C.: The Antipolitical Philosophy of John Rawls. In: The Public Interest, No. 151, Spring 2003, str. 39 – 51.
3. Arts, W. – Gelissen, J.: Three Worlds of Welfare Capitalism or More? In: Journal of European Social Policy 05/2002, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 12, str. 137 - 158.
4. Baker, B.: Reforma systémov sociálneho zabezpečenia ako podmienka efektívneho regionálneho rozvoja. Nepochikovaný materiál Združenia za sociálnu reformu, Košice 2003.
5. Baker, B.: Americký príbeh. In: Týždeň, 52/2004, 20.12. 2004, str. 48 – 51.
6. Balcerowicz, L.: Sloboda a rozvoj. Kalligram, Bratislava 2000.
7. Ballor, J.: Addition by Subtraction: Placing Limits on Government. In: Acton Institute Commentary. September 15, 2004. <http://www.acton.org/ppolicy/comment/article.php?id=217>
8. Beblavý, M. – Marcinčin, A. (ed.): Hospodárska politika na Slovensku 1990 – 1999. SFPA, Centrum pre spoločenskú a mediálnu analýzu, INEKO, Bratislava 2000.
9. Becker, G.S.: Reforma sociálneho zabezpečenia z roku 1996. In: Business Week, 23.10. 1996.
10. Berger, P.L. – Neuhaus, R.J.: To Empower People. Studies in Political and Economic Processes. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1977.
11. Besharov, D.J.: The Past and Future of Welfare Reform. In: The Public Interest, No. 154, Winter 2003, str. 4 – 21.
12. Bohatá, M.: Nositeľ Nobelovy ceny za ekonomii za rok 1998. In: Politická ekonomie 1/1999.

13. Briggs, A.: The Welfare State in Historical Perspective. In: Castles, F.G. – Pierson, Ch. (ed.): The Welfare State – A Reader. Polity Press, Cambridge 2000, str. 18 -31.
14. Bulletin č. 1/2005. Štatistický úrad Slovenskej republiky. Odbor súborných analýz a informácií, Bratislava 2005.
15. Bush, A. – Horn, W.: Fathers, Marriage, and the Next Phase of Welfare Reform. Acton Institute Policy Forum No.3, Spring 2003.
16. Carlsson, A.: The „American Way“. Family and Community in the Shaping of the American Identity. ISI Books, Wilmington, Delaware 2003.
17. Carlsson, A.: Fractured Generations. Crafting a Family Policy for Twenty-first Century America. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey 2005.
18. Carlson-Thies, S.W.: Implementing the Faith-Based Initiative. In: The Public Interest, No. 155, Spring 2004, str. 57 – 74.
19. Clarke, J.: US Welfare: Variations on the Liberal Regime. In: Cochrane, A. – Clarke, J. – Gewirtz, S.: Comparing Welfare States. Second Edition. SAGE Publications, Open University 2001, str. 113 – 152.
20. The Constitution of the United States of America. With Explanatory Notes. US Department of State, Washington 1999.
21. Cove, P.: Making Welfare-to-Work Fly. Civic Bulletin No. 24. Manhattan Institute for Policy Research, New York, January 2000.
22. DiIulio, J.J.: Getting Faith-Based Programs Right. In: The Public Interest, No. 155, Spring 2004, str. 75 – 88.
23. Dostál, O. – Gonda, P. – Thomay, M.: Sociálna politika. In: Súhrnná správa o stave spoločnosti 2003. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2003.
24. Dostál, O. – Gonda, P.: Sociálna politika. In: Súhrnná správa o stave spoločnosti 2004. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2004.
25. Edwards, Ch.: The Federal Government in 2040. Cato Institute Tax and Budget Bulletin No. 15, Washington 2003.

26. Edwards, J.R.: Economics, Politics, and The Coming Collapse of the Elderly Welfare State. In: Journal of Libertarian Studies, Volume 17, No. 1, Winter 2003, str. 1 – 16.
27. Fagan, P.F. – Johnson, K. – Peterson, A. – Rector, R.: The Positive Effects of Marriage: Book of Charts. Heritage Foundation, Washington 2002.
28. Fagan, P.F. – Rector, R.: The Continuing Good News About Welfare Reform. Heritage Foundation Backgrounder No. 1620, Washington 2003.
29. Feldstein, M.: Argumenty pro privatizaci. In: Bulletin Občanského institutu č. 151, Praha 2004.
30. Ferrara, P.J.: Jak nejlépe naložit s přebytkem? In: Bulletin Občanského institutu č. 112, Praha 2000.
31. Frogue, J. – Matthews, M.: Senior Century. A Legislators‘ Guide to Seniors‘ Health Care Issues. Council for Affordable Health Insurance, American Legislative Exchange Council, Washington 2004.
32. Gonda, P. - Timoracký, M.: Sociálna súdržnosť, sociálna ochrana a solidarita obyvateľov. Nepublikovaný text, Bratislava 2003.
33. Gonda, P.: Nevyhnutnosť a smerovanie sociálnych reforiem na Slovensku. Materiál z konferencie „Riešenie problémov chudoby a nezamestnanosti“, Bratislava, 10. 1. 2003.
34. Gonda, P.: Systémové deformácie vo financovaní sociálnej sféry sa neriešia. In: Konzervatívne pohľady, ročník II., číslo 1.
35. Gonda, P. - Morvay, K.: Ekonomika Slovenska v transformácií. In: Konzervatívne pohľady, ročník III., číslo I.
36. Gonda, P.: Evaluation of Work Oriented Welfare Model in Slovakia. Materiál prezentovaný na Work First Europe Conference v Budapešti, 14. – 15. októbra 2004.
37. Gonda, P.: Úloha vlády a jej zasahovanie do ekonomiky – príklad Slovenska. Materiál prednesený na konferencií “Reforma verejných financií” v Prahe, 22. 4. 2004.

38. Gonda, P.: Verejné financie. In: Súhrnná správa o stave spoločnosti 2004. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava 2004.
39. Gonda, P.: Sociálne odvody: aký problem? In: Týždeň, 51/2004, 13.12. 2004, ročník 1., str. 24.
40. Handler, J.F.: Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract. In: Journal of European Social Policy 08/2003, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 13, str. 229 - 243.
41. Henrie, M.: Alexis de Tocqueville a úskalí demokracie. In: Velké postavy politické filosofie. Občanský institut, Praha 1996.
42. Horský, M. (ed.): Občan v sociálnej politike. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Bratislava 2004.
43. Hutson, R.Q.: A Vision for Eliminating Poverty and Family Violence. Transforming Child Welfare and TANF in El Paso County, Colorado. Center for Law and Social Policy, January 2003.
44. Informácia o stave a činnosti Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Správa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava, marec 2005.
45. John, D.C.: Answering the Top 10 Myths About Social Security Reform. Heritage Foundation Backgrounder No. 1613, Washington 2002.
46. Johnson, P.: Dějiny 20. století. Rozmluvy, Brno 2001.
47. Johnson, P.: Dějiny amerického národa. Academia, Praha 2000.
48. Johnston, J.F.: C.E.M. Joad, Richard Weaver a úpadek západní civilizace. In: Bulletin Občanského institutu č. 156, Praha 2004.
49. Kabele, J.: Sociální práva jako novořeč. Občanský institut, Praha 2003.
50. Kelley, D.: A Life of One's Own. Individual Rights and the Welfare State. Cato Institute, Washington 1998.
51. Kiland, Ch.: The Norwegian Welfare State – In a Comparative Perspective, poznámky k prednáške, Oslo 2003.
52. Kohutiar, J.: Na západ od západu. Charis, Bratislava 1998.

53. Lauber, W.F. – Rector, R.: America's Failed \$5,4 Trillion War on Poverty. Heritage Foundation, Washington 1995.
54. Leibfried, S.: Toward a European Welfare State? In: The Welfare State - A Reader. Polity Press, Cambridge 2000.
55. Loconte, J.: The 7 Deadly Sins of Government Funding for Private Charities. In: Policy Review, No. 82, March – April 1997, str. 28 – 36.
56. Loconte, J.: Faith Healing. In: The Public Interest, No. 155, Spring 2004, str. 89 – 104.
57. Maher, B. (ed.): The Family Portrait. A Compilation of Data, Research and Public Opinion on the Family. Second Edition. Family Research Council, Washington 2004.
58. Marshall, T.H.: Citizenship and Social Class. In: Castles, F.G. – Pierson, Ch. (ed.): The Welfare State – A Reader. Polity Press, Cambridge 2000, str. 32 – 41.
59. McGinnis, J.O. – Rappaport, M.B.: The Case For Supermajority Rules. In: Policy Review, No. 98, December – January 2000, str. 45 – 49.
60. Mead, L.M.: The Twilight of Liberal Welfare Reform. In: The Public Interest, No. 139, Spring 2000, str. 22 – 34.
61. Mead, L.M.: Misunderstanding Poverty. In: The Public Interest, No. 148, str. 137 – 140.
62. Mead, L.M.: The Culture of Welfare Reform. In: The Public Interest, No. 158, Winter 2004, str. 99 – 110.
63. Miklovičová, N.: Reforma sociálneho systému v USA. Materiál Úradu vlády SR, Bratislava 2002.
64. Miller, D.: Social Justice. Clarendon Press, Oxford 1976.
65. Miller, D. (Ed.): Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Barrister & Principal, Brno 2000.
66. Molitor, B.: Sociální mýtus. In: Bulletin Občanského institutu č. 5, Praha 1991.

67. Murray, Ch.: *Loosing Ground. American Social Policy 1950 – 1980*. Basic Books Publishers, New York 1984.
68. *Nezamestnanosť vo marci 2005*. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Inštitút sociálnej politiky, Bratislava 2005.
69. Novota, M.: *Škandinávsky model sociálneho štátu. Úvahy o trvalej udržateľnosti*. Nepublikovaný text písaný pre Výberový vzdelávací spolok, Bratislava 2004.
70. Novota, M.: *Európsky sociálny model. Trendy a riziká sociálnej integrácie Európy*. Nepublikovaný text písaný pre Výberový vzdelávací spolok, Bratislava 2005.
71. Piñera, J.: *Liberating Workers: The World Pension Revolution*. Cato's Letter No. 15, Cato Institute, Washington 2001.
72. Rank, M.R.: *Welfare Use Across Generations: How Important Are the Ties that Bind?* In: *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 57, 1995, str. 673-684.
73. Rector, R.: *Wisconsin's Welfare Miracle*. In: *Policy Review* No. 82, March – April 1997, str. 20 – 26.
74. Rector, R.: *The Size and Scope of Means-Tested Welfare Spending*. Testimony before the Committee on Budget, U.S. House of Representatives, August 1, 2001.
75. Rector, R.: *Understanding Poverty and Economic Inequality in the United States*. Heritage Foundation Backgrounder No. 1796, Washington 2004.
76. Rector, R. – Turner, J.: *Under Senate Bill, Welfare Recipients Who Refuse to Work Would Still Get Cash Benefits*. Heritage Foundation Backgrounder No. 1669, Washington 2003.
77. Rockwell, L.H.: *Prečo vláda rastie*. In: *OS*, ročník 5., číslo 3/2001.
78. Rothman, H. – Scott, M.: *Companies With a Conscience. Intimate Portraits of Twelve Firms That Make a Difference*. Third Edition. A Myers Templeton Book, The Publishing Cooperative, Denver 2003, str. 7 – 23.

79. Sawhill, I.V.: The Behavioral Aspects of Poverty. In: The Public Interest, No. 153, Fall 2003, str. 79 – 93.
80. Sawhill, I.V.: The Roots of Inequality. In: The Public Interest, No. 148, Summer 2002, str. 131 – 136.
81. Scruton, R.: Slovník politického myšlení. Atlantis, Brno 1999.
82. Scruton, R.: Význam neziskového sektoru pro svobodnou společnost. In: Meze sociální politiky státu. Občanský institut, Praha 1996.
83. Sherman, A.L.: Establishing A Church-based Welfare-to-Work Mentoring Ministry: A Practical „How-To“ Manual. Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute, New York 1998.
84. Sirico, P.R.: Občanské instituce a svobodná společnost. In: Meze sociální politiky státu. Občanský institut, Praha 1996.
85. Sirovátka, T.: Efektivnost České sociální politiky. In: Politická ekonomie, číslo 6/ 1999.
86. Social Security Reform. Building a Nest Egg for You and Your Grandchildren. The 7,65 % Solution. The American Institute for Full Employment, Klamath Falls, Oregon 2004.
87. Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky v 1. polroku 2004. Materiál Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Bratislava 2004.
88. Sutor, B.: Politická etika. Dobrá kniha, Trnava 1999.
89. Tanner, M.D.: Corrupting Charity. Why Government Should Not Fund Faith-Based Charities. Policy Analysis No. 62, Cato Institute, Washington 2001.
90. Tanner, M.D.: The Poverty of Welfare. Helping Others in Civil Society. Cato Institute, Washington 2003.
91. Tanner, M.D.: Welfare Reform. Less Than Meets the Eye. Policy Analysis No. 473. Cato Institute, Washington 2003.
92. The Federalist Papers, No. 51. In: A Free Society Reader. Lexington Books, Boston 2000, s.309.

93. Titmuss, R.: Universalism versus Selection. In: Castles, F.G. – Pierson, Ch. (ed.): The Welfare State – A Reader. Polity Press, Cambridge 2000, str. 42 – 49.
94. Tocqueville, A. de: Demokracie v Americe. Academia, Praha 2000.
95. Večeřa, M.: Sociální stát - Východiska a přístupy. Sociologické nakladatelství, Praha 2001.
96. Vink, D.: Will Wisconsin Works (W-2) fit into the Dutch „poldermodel“? In: Focus No. 3, Volume 19, University of Wisconsin – Madison, Institute for Research on Poverty 1998, str. 41 – 47.
97. Vývoj nezamestnanosti v Slovenskej republike. Informačný materiál č. 4/2005. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, Parlamentný inštitút, Bratislava 2005.
98. West, T.G.: Vindicating the Founders. Rowman & Littlefield Publishers Inc, New York, 1997.
99. Woods, J. Rev.: Zpráva o činnosti Gospel Mission ve Washingtonu. In: Meze sociální politiky státu. Občanský institut, Praha 1996.
100. Yarbrough, J.M.: The Forgotten T.R. In: The Public Interest, No. 147, Summer 2002, str. 49 – 69.
101. Zeigler, J.: Implementing Welfare Reform. A State Report Card. Policy Analysis No. 529. Cato Institute, Washington 2004.