

**Martin Potůček, Iveta Radičová (eds.):
Sociální politika v Čechách a na Slovensku
po roce 1989**

Praha, Karolinum – nakladatelství Univerzity
Karlovy 1998, 329 s.

Kniha řady českých a slovenských autorů (jmenujme jen namátkou Martina Potůčka a Ivetu Radičovou jako editory, ale též Imricha Vašečku, Helenu Wolekovou a Martina Máchu) představuje studii sociální politiky, pozvolna u nás vznikající po roce 1989. Nejprve ve společném územním a společenském prostoru, po rozdělení Československa odděleně v jeho nástupnických státech. Komparace jejich nově konstituovaných sociálních politik ukazuje na společný základ, z něhož sociální politiky obou států vycházely, i na divergenci ve vývoji v důsledku odlišných postojů jejich populací a odlišnosti jejich politické scény i politických subjektů na ní dominujících. Nehledě na možné prosazování se vlivu dědictví, plynoucího z oddělené existence v jiném společenském a právním kontextu, ještě z období před společnou státností.

V knize je věnována pozornost nejdůležitějším oblastem sociální politiky. A to sociální pomoci (která ovšem nebyla dosud v České ani Slovenské republice jako systém legislativně ošetřena), sociální podpoře, sociálnímu a zdravotnímu pojištění, zdravotní politice, politice bytové a politice trhu práce. Snad by sem podle některých autorů patřila i politika vzdělávání, ale její pominutí nelze autorům vytýkat. To spíše opomenutí politiky rodinné, na níž se odkazuje pouze skrze systém sociální podpory. Ta je sice na rodinu směřována (ostatně celý systém sociální politiky se zde jeví jako rodinně soustředný), ale téma rodinné politiky tím není určitě vyčerpáno.

Jednotlivé texty sledují vývoj obou národních sociálních politik od prvotní společné formulace konceptu reformy sociální politiky v prvních letech po roce 1989. Mapují pak vznik nových institucí sociální politiky (nově koncipované zdravotní a starobní pojištění, tripartita, systém sociální podpory, politika zaměstnanosti...) i organizací sociální politiku zajišťujících (úřady práce, zdravotní pojišťovny, ...) po celé krátké období samostatné existence obou republik až k současným pokusům

vymezit národní sociální doktríny. Autoři sborníku přitom upozorňují na specifčnost procesu budování sociální politiky v Čechách a na Slovensku ve srovnání s analogickým procesem, který proběhl již dříve v západní Evropě. Zatímco tam představovala sociální práva logický důsledek uplatnění práv občanských a politických, u nás se chápou sociální práva jako výchozí (mnohdy se i za sociální právo považuje něco, co je de facto založeno jen na smluvním vztahu – jako je tomu v případě zaměstnání). Tomu odpovídá i to, že kupní síla minima jednotlivce (v obou zemích) výrazně převyšuje kupní sílu minimální mzdy, zatímco v zemích západní Evropy bývá na její poloviční úrovni. Obdobně i velmi malý rozdíl mezi minimální mzdou a úrovní životního minima.

Zajímavý je pokus ukázat, jak byl vývoj sociální politiky v Čechách a na Slovensku modifikován strategiemi jejich vládních reprezentací (například rozhodnutími o rozsahu pravomocí postoupených veřejné samosprávě a místním orgánům) a konkrétními sociálními problémy. Podle autorů bylo období do rozdělení státu charakterizováno snahou změnit státně paternalistický model sociální politiky, existující před listopadem 1989. Ten tehdy sloužil snad více jako nástroj sociální kontroly obyvatelstva než skutečná sociální politika, ale nevyhovoval konstituující se společnosti ani svými plošnými dávkami, ani tím, že nepočítal s některými novými skutečnostmi vývoje. Autoři se pokoušejí odpovědět i na otázku, nakolik se neoliberální politika či přesněji neoliberální rétorika českých vlád do roku 1998 promítla do povahy vznikajícího systému české sociální politiky. Upozorňují přitom zejména na jisté centralistické tendence a neochotu vytvořit prostor pro občanský sektor a vpustit do vztahu mezi občanem a státem jako zprostředkující prvek nevládní organizace. Větší průlom se v tomto ohledu podařil na Slovensku. Slovenskou vládu podle autorů tlačily k odpojení celých segmentů sociální politiky (politika zaměstnanosti, sociální zabezpečení) od státního rozpočtu objektivní podmínky. Česká vláda s tím nespěchala, neboť si chtěla ponechat možnost využít na některé výdaje zdrojů vybraných pro jiné účely. Autoři konstatují, že největší rozdíly mezi Českou a Slovenskou republikou spočívají v institucionál-

ním uspořádání a úloze státu ve většině oblasti sociální politiky (zejména v systémech nemocenského a důchodového pojištění, ale i sociální podpory či politiky zaměstnanosti). Publikace také připomíná některé dluhy vůči budování systému sociální politiky jak v Čechách, tak i na Slovensku.

V obou zemích byla východiskem metaforická představa o třech pilířích celého systému: totiž o sociálním pojištění, sociální pomoci a sociální pomoci. Text publikace dokumentuje stav budování takového systému a klade si i některé otázky po jeho smyslu. V konkrétních oblastech se snaží hodnotit přesun odpovědnosti státu na jiné subjekty, krystalizaci zájmových skupin a míru jejich vlivu, cíle, infrastrukturu rozhodování a institucionální strukturu, příslušnou legislativu, vztah poskytovatelů a jejich klientů a efekty.

Sociální pomoc: Zahrnuje sociální dávky a služby a v obou zemích tvoří tzv. třetí pilíř sociální politiky. V Čechách je jeho úkolem především zajistit služby a dávky do životního minima. V žádné z srovnávaných zemí však nebyl dosud přijat příslušný zákon o sociální pomoci, který by uspořádal velké množství dílčích dávek (na Slovensku nebyl ani předložen k veřejné diskusi). Autoři upozorňují, že v Čechách se právě tento zákon stal krystalizačním prvkem vstupu zájmových skupin do procesu formování sociální politiky.

Sociální podpora: Komparaci v této oblasti sociální politiky je v knize věnována překvapivě malá pozornost. Přitom jde o jednu z jejích nejkonstituovanějších oblastí. Možná je tomu právě proto. Hlavní změnou zde bylo v obou zemích zavedení nutnosti o dávky žádat, neboť nárok na ně již nevzniká automaticky. Celý systém je zde koncipován na principu širší solidarity a financován ze státního rozpočtu prostřednictvím daní, ale také na principu adresnosti.

Politika sociálního a nemocenského pojištění. Tato kapitola je přes její název věnována zejména starobním důchodům. S nemocenskými dávkami se setkáme jen v sedmi řádcích (není jasné, zda jsou věnovány situaci v Čechách či na Slovensku, nebo zda jde o společnou charakteristiku obou republik) a v příloze. Je zde popsána soustava důchodového zabezpečení

v obou republikách, základní důchodové pojištění i penzijní připojištění.

Politika trhu práce. K nejrozsáhlejším krokům v budování organizační struktury pro realizaci sociální politiky patřilo v obou republikách nepochybně i vybudování struktury okresních úřadů práce. Zatímco v Čechách je politika na trhu práce v rukou příslušného ministerstva, na Slovensku dochází k přesunu odpovědnosti za vývoj na trhu práce na nestátní Národní úřad práce. Tato stat' srovnává jednotlivé nástroje nejen aktivní, ale i pasivní politiky trhu práce. Z analýzy plyne menší důraz českého státu na aktivní politiku trhu práce (alespoň co se týče podílu výdajů, které jsou nejen nižší ve srovnání se Slovenskem, ale mají i klesající tendenci (není to patrně jen otázkou rozdílné míry nezaměstnanosti, která je od počátku řádově vyšší na Slovensku). Zajímavé jsou i informace o rostoucí segmentarizaci trhu práce v obou republikách, o vzniku regionálních „kapes chudoby“ a o vzniku fenoménu „dobrovolné nezaměstnanosti“.

Bytová politika. Tato oblast je úzce vázána na některé transformační kroky a v politické rovině se zde nejvíce diskutuje o úloze trhu při její realizaci. Existuje určitá jednota v programových východiscích (i ve srovnání České a Slovenské republiky) v tom, že je nutné změnit administrativně přidělový systém bytové politiky na trh s byty (s postupem času je akcent na vytvoření fungujícího trhu s byty nacházen více v českých programových prohlášeních). Rozdíly nastávají v okamžiku, kdy se zvažují dopady a dostupnost bydlení pro sociálně slabší vrstvy. Zatímco v Čechách se vyprofilovaly zájmové skupiny zastupující jak uživatele, tak i majitele bytů, na Slovensku tomu tak není (stejně tak je tomu v otázce deregulace nájemného, hypoték a příspěvků na bydlení).

Zdravotní politika. V obou státech se odpovědnost za financování zdravotnictví přesunula na veřejnoprávní zdravotní pojišťovny. Také zde jako i v jiných oblastech se ukazuje, že zatímco na Slovensku, na rozdíl od Čech, státní orgány legislativně i prakticky uvolnily prostor pro nestátní subjekty a oddělily fondy od státního rozpočtu, konstituovali se v Čechách, na rozdíl od Slovenska, vlivní sociální aktéři, které při formování obsahu či financování příslušné

sociální politiky fakticky nelze obejít (v tomto případě lékařské profesní komory).

Na knize si lze cenit již sám nápad komparovat směřování sociálních politik obou společností po rozdělení společného státu. Představuje dokument popisující detailně stav, kterého bylo za tuto relativně krátkou dobu dosaženo. Ukazuje také (mnohdy *implicitě*), jak jsou některé trendy ve vývoji sociální politiky založeny dlouhodobě. Konec konců, trvanlivost některých realizovaných opatření plyne z povahy věci samé. Těžko si lze například představit situaci, kdy se například systém sociálního pojištění mění s každou novou nastupující vládní garniturou. Pozitivně lze hodnotit šíři publikace a její analytickou snahu, i když komparativní schéma není důsledně dodržováno (často je to i z objektivních důvodů pro nedostupné údaje nebo pro povahu jednotlivých oblastí). Pozitivum knihy je také ve využití mnoha interně publikovaných studií, které se tak, alespoň zprostředkovaně, dostávají mezi širší odbornou veřejnost. Jistou nevýhodou knihy je, že se omezuje, až na výjimky, na literaturu zabývající se přímo systémem sociální politiky. Nevyužita je řada pramenů mapujících vývoj obou společností po roce 1989 v širším záběru. Ty by jistě mohly obohatit zejména pasáže o státní sociální pomoci a podpoře zasazením do širšího společenského kontextu (které sociální vrstvy z takto profilované sociální politiky nejvíce profitují, které ji financují, kterým dává podnět k rozvoji a které naopak tato politika dusí ap.).

Ne zcela šťastně je koncipována úvodní kapitola. Měla vytvořit kontext pro četbu ka-

pitol následných. Zejména načrtnutím společných východisek a kořenů, ale i uvedením kontextuálních skutečností – jako jsou hodnotové orientace občanů. Zdá se však, že ambice jejích autorů přerostly do snahy prezentovat i některá zobecnění. Není přitom jasné, zda jsou produktem následujících komparací (některé závěry se objevují, ještě než se čtenář seznámí s materiálem, z kterého plynou) nebo spekulativními závěry. Popřípadě není-li kapitola jen netradičně zařazeným shrnutím celé práce. Naopak, některé významné determinanty celého diskutovaného systému (vývoj hrubého domácího produktu, inflace, ...) nejsou uvedeny v úvodu, ale mnohdy v některé z dílčích kapitol. I když představují determinanty sociální politiky jako celku a nejen například sociální podpory. Je to pravděpodobně důsledek poněkud lehkomyšlné redakce sborníku. Ta dopustila nejen zmíněné, ale i určitou nedůslednost ve strukturování jednotlivých kapitol, neuhlídala opakování celých pasáží z dílčích kapitol v kapitole souhrnné (například „Hlavní nedostatky stávajícího systému sociální péče“ na stranách 108 a 55). Má na svědomí i to, že si na řadě míst čtenář není zcela jist, zda ještě čte text věnovaný české sociální politice, nebo zda se již neocílí ve výkladu sociální politiky slovenské. Přes tyto výhrady jde o publikaci záslužnou. Může posloužit nejen vlastním autorům, ale i dalším jako výchozí krok pro realizaci větších ambicí: totiž promyšlení toho, jak se sociální politiky obou zemí přibližují nebo vzdalují ostatním evropským systémům a jaká to vlastně v nich krystalizuje sociální doktrína.

Petr Mareš

Jon Elster, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss: *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*

Cambridge, Cambridge University Press 1998, 350 p.

V centru pozornosti autorů *Institutional Design in Post-communist Societies* je stupeň konsolidace zemí postkomunistické střední Evropy jako efekt procesu, jímž se fluidita postrevoluční situace proměňuje v institucionální řád.

Analýze procesu konsolidace předcházejí úvahy o předpokladech a okolnostech pádu komunismu. Autoři jimi docházejí k závěru, že socialistické země zemřely na stejnou chorobu, kterou byl nedostatek nástrojů institucionálního učení. Pozornost věnují také charakteru změn režimů těchto zemí. Opírají se přitom o Baumanovu klasifikaci revolucí na revoluce systémové (vytvářející pádem režimu prázdný prostor, v němž musí být společenští aktéři-nositelé revolučních zájmů teprve zkonstruováni) a revoluce politické (jejichž aktéři reprezentují „transformační“ zájmy, kterým neod-

povídá existující struktura politických institucí). Konstatují, že změny režimů v bývalých socialistických zemích střední Evropy nebyly politickými, nýbrž systémovými revolucemi, neboť zde chyběli aktéři s transformačními zájmy. Opoziční síly v těchto zemích pak podle nich představovaly spíše vedlejší produkt úpadku bývalých režimů než příčinu společenských změn.

Autoři dále upozorňují na některá specifika, jimiž se proces transformace ve střední Evropě odlišuje od přechodu k demokracii v jiných oblastech světa a v jiných historických obdobích. Poukazují přitom na: a) nevojenský a nenásilný charakter přechodu k demokracii; b) absenci revolučních elit, ideologií a sjednocených politických aktérů zakotvených ve struktuře sociálních konfliktů; c) nutnost synchronních změn v ekonomice, politice a teritoriálním uspořádání; d) revoluční a univerzalistické nároky bývalých režimů.

Stupeň konsolidace postkomunistických zemí, jehož určení představuje cíl analýz knihy, je identifikován prostřednictvím srovnání vývoje významných institucí čtyř zemí: České republiky, Maďarska, Slovenska a Bulharska. Tyto země jsou považovány za reprezentativní vzorek postkomunistických společností střední a východní Evropy, neboť Česká republika se podle autorů dostatečně podobá bývalé NDR, Maďarsko Polsku a Bulharsko Rumunsku. Předpoklad reprezentativnosti však po mém soudu poněkud zjednodušuje pohled na transformující se středoevropské společnosti, což se stává zjevné, zamyslíme-li se např. nad historií a současností České republiky a bývalé NDR nebo srovnáme-li dynamiku ekonomických reforem v Maďarsku a v Polsku v letech 1985-1995.

Stupeň konsolidace uvedených zemí je určen výsledkem analýzy následujících institucionálních oblastí: a) budování ústavnosti; b) formování politických institucí; c) privatizace a marketizace ekonomiky; d) sociálního zabezpečení, boje proti chudobě a sociálních služeb. Analýzou procesu konsolidace v těchto institucionálních oblastech se zabývají kapitoly 3-6 (s. 63-246). Krátká recenze neposkytuje dostatek místa pro detailnější seznámení s jejich obsahem, a proto uvedme jen několik

nejvýznamnějších myšlenek a závěrů, jež v nich nalezneme.

Postkomunistické země zatím podle autorů trpí značnou nestabilitou. Ta je především efektem nestabilních konfigurací politických stran, které jsou odrazem nevykrytalizovaných zájmových struktur. K nestabilitě přispívá také skutečnost, že nepřehledné situace mnohdy svádějí politické aktéry k nestandardním řešením, jež dále destabilizují situaci a vedou dominantní politické síly k neochotě odevzdat určitou část moci aktérům, s nimiž by mohly upevnit stabilnější mocenské vztahy. Tak jsou kladené bariéry vnímání vzájemných závislostí politických sil a uznání pravidel hry, tj. konsolidaci, která není vlastně ničím jiným než rutinizací konfliktů. Obava z nenadálého a nestandardního způsobu nabytí moci soupeřem plynoucí z nestabilního prostředí pak vede aktuálně dominantní síly jen k reformám krátkodobým, založeným na metodě pokus-omyl.

Kapitalismus transformujících se středoevropských zemí je podle autorů bližší kapitalismu Jižní Ameriky než Západu, neboť obsahuje značný podíl „necivilizovaných“ (s. 196) aktivit a zvláštní dualismus rodícího se privátního sektoru a stále silného sektoru státního. Tento kapitalismus staví na vzorcích chování, které se utvářely za komunismu, a k nim připojuje především nerealistické představy o míře „normálního“ profitu.

Zajímavý problém otevírá diskuse o pozitivních právech a právech 3. generace, jejichž prvky se objevují v ústavách sledovaných zemí (např. právo na zdravé životní prostředí). Autoři soudí, že tato skutečnost může ohrožovat autoritu legislativy a ústavních soudů, jež se tak dostávají do role spolutvůrců politiky. Připouští však, že čistě právní hledisko může být příliš úzké, neboť riskuje přehlížení nově se konstituujících potřeb. V každém případě však považují některé prvky praxe zmiňovaných postkomunistických zemí v této oblasti za přestoupení západní koncepce konstitucionalismu a za projevy silné politizace otázky práv.

Tato část knihy je pro českého čtenáře zajímavá také proto, že prostřednictvím konkrétních srovnání zpochybňuje některé u nás stále častěji akceptované „pravdy“ o průběhu transformace (např. o neúspěšné privatizaci, o skandální sociální politice, o chudobě společnosti