

suitable conditions for an objective consideration of the whole concept of the reform and its implementation.

The new territorial-administrative set-up of Slovakia and the restructuralization of the local state administration does not yet solve the problem of decentralization of power toward the regional self-government. So far, we can only speak about the preliminary political consensus on the need of the regional level of self-government for the development of regional policy. However, the ideas as to how the higher level of self-government will function, are different so far.

From the system change point of view, it is now necessary to come to a new and decisive stage of a political dialog about decentralization of power to the regional self-government (the higher level of self-government) and about mechanisms to coordinate of the activities of the state- and self-government parts of the system as a whole.

Teorie a praxe české sociální politiky

Martin Potůček

Úvodem

Sociální politiku je možno analyzovat z mnoha zorných úhlů. V tomto příspěvku se chci zaměřit na formování sociální politiky v České republice po roce 1989 především jako na politický proces, v němž hrají velkou roli politické priority, doktríny a koncepce zúčastněných aktérů. Specifickou pozornost hodlám věnovat roli, kterou v tomto mnohohlasém dialogu připisují jeho účastníci trhu, státu a občanskému sektoru jakožto klíčovým regulátorům aktivit lidí i institucí.

Proměny sociální politiky a jejích institucí v postkomunistických zemích střední Evropy jsou vděčným polem zkoumání hned z několika důvodů. Jedním z nich je výchozí situace těchto zemí, v nichž se stát pokoušel se střídavými úspěchy zabezpečit všechny klíčové funkce sociální politiky, mimo jiné i na úkor ekonomické efektivity a politických svobod občanů. Druhým je obtížnost stanovení místa reformy sociální politiky, která nutně probíhá paralelně a v interakcích se zásadními reformami politického systému a ekonomiky. Třetím je proces postupného přibližování se těchto zemí hodnotovému i institucionálnímu rámci zemí Evropské unie, z něž vyplývají jak otázky vzájemné kompatibility budovaných sociálně politických institucí, tak i potřeba ujasnit si - alespoň rámcově - cílový model sociální politiky pro období, kdy se označení „členské země EU“ již bude vztahovat i na země Visegradské čtyřky. Čtvrtým je předpoklad, že toto studium může přispět k lepšímu porozumění tomu, co se v literatuře jednostranně a zjednodušeně označuje jako „krize Welfare States“ - a co bych raději nazval obtížnou, leč relativně úspěšnou adaptací Welfare States na měnící se životní podmínky soudobých společností euroatlantického kulturního okruhu.

Jistou zvláštností této studie je, že v ní budu muset komentovat i vlastní vstup do dialogu o žádoucí podobě české sociální politiky. I proto je třeba, abych hned v úvodu uvedl, že z hlediska profesionálního se zabývám institucionální analýzou veřejných a sociálních politik a politicky jsou mi blízké sociálně liberální koncepty.

Výchozí podmínky země

I když se tato studie zaměřuje především na rozbor politických faktorů transformace sociální politiky, bude nejprve třeba uvést i její významné ekonomické, sociální, politické a kulturní předpoklady a podmínky. Radím k nim:

- Akumulované ekonomické zdroje země a zděděný způsob rozdělování těchto zdrojů mezi obyvatelstvo. Zde je možno konstatovat, že Česká republika disponovala na začátku 90. let s relativně slušným hrubým domácím produktem na hlavu, nízkou mírou vnější zadluženosti a hlavně - vysoce rovnostářským způsobem rozdělování ekonomických zdrojů, což vytvořilo dobrou výchozí pozici pro celkovou společenskou reformu v tom, že nebylo propastných rozdílů mezi bohatými a chudými.
- Ekonomická infrastruktura a postup reformy vlastnických vztahů. Česká republika jako tradiční industrializovaná země zde opět byla v relativní výhodě, i když zastaralá struktura průmyslu a jeho orientace převážně na východní trhy znamenala velkou zátěž. Postup přeměny vlastnických vztahů (odstátnění a privatizace) byl realizován v zásadě úspěšně, i když podcenění významu solidního právního rámce těchto změn a kontrolních funkcí státu ve vztahu k novým vlastníkům mělo za následek značné bilanční ztráty veřejných rozpočtů.
- Kapacita a efektivita státního aparátu. Přes oprávněnou kritiku mnoha negativních rysů státní byrokracie zděděné po minulém režimu se dá říci, že na některých českých ministerstvech přece jen přetrval alespoň odraz vysoké profesionální kultury bývalého rakousko-uherského úředníka. Státní aparát si navíc (na rozdíl od již v předstihu se liberalizujícího Maďarska a Polska) zachoval až do posledních dnů komunismu značnou míru autority a schopnosti akce. Ukázalo se, že tento aparát byl schopen připravit a realizovat zejména v prvních letech po revoluci významné reformy, spjaté ovšem především s proměnami ekonomiky. S postupem let se stále více projevovaly i slabiny ve fungování státního aparátu, související mimo jiné i s jeho stále odkládanou reformou.
- Rychlost a všestrannost politické demokratizace, spjatá s politickou kulturou obyvatelstva, se stabilitou vlády v prvních letech po listopadu 1989 a s mírou její decentralizace. Také zde je obraz trochu rozpornější. Lze říci, že Česká republika je dnes zemí s rozvinutými institucemi reprezentativní demokracie. Na druhé straně dosud nebyla realizována reforma regionálního uspořádání státní správy a samosprávy, od níž je teprve možné odvinout i racionalizaci mnoha soustav veřejných sociálních služeb. Vláda vzešlá z voleb v roce 1992 také nebyla příznivcem rozvoje nezávislého občanského sektoru schopného zprostředkovat mezi jedincem a centrální autoritou. Instituce občanského sektoru (neziskové organizace) sice existují, operují však dosud v poli značné

legislativní neurčitosti a jsou ovlivněny politickou atmosférou, která je svým způsobem inferiorizuje.

Vývoj politického rámce Welfare State

S výhradou, že v analýzách konkrétních sociálních politik může být periodizace poněkud odchylná a že po sedmi letech od zásadní politické změny může být ještě příliš brzo na formulování konečných stanovisek, lze vývoj české sociální politiky po listopadu 1989 rozdělit do čtyř fází. Tyto fáze v zásadě koincidují s volebními obdobími polistopadových českých vlád.

- 1. etapa: prosinec 1989 - červen 1990

V tomto období byly jednak diskutovány a vyjasňovány koncepční základy připravovaných reforem, jednak byla zrušena některá sociální privilegia komunistického establishmentu. Kromě hromadných sdělovacích prostředků a vznikajících profesionálních zájmových organizací v té době intenzivně pracovaly různé iniciativní skupiny dobrovolníků, připravující koncepty reforem různých oblastí sociální politiky.¹⁾ Integrovaným orgánem byla Programová komise Občanského fóra, tvořící koncepční zázemí nově ustavené federální a české vládě a ovšem i Občanskému fóru, připravujícímu se na první svobodné volby v červnu 1990.

- 2. etapa: červenec 1990 - červen 1992

Šlo o období, kdy byly - po volebním vítězství Občanského fóra v České republice a Verejnosti proti násiliu na Slovensku - ustaveny nové republikové vlády i federální vláda s výrazně prereformním programem. Sociální politika byla rozvíjena a vtělována do legislativních aktů jak na federální úrovni (Federální ministerstvo práce a sociálních věcí), tak na úrovni republikové (Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky). I když spolupráce mezi oběma ministerstvy nebyla vždy ideální, z politického hlediska bylo jejich stanovisko i stanovisko příslušných vlád velmi podobné. Charakterizoval bych je jako snahu o postupné nahrazení státního paternalismu zavedením pružnějších a decentralizovanějších mechanismů kompatibilních s nastartovanou ekonomickou reformou, ovšem s podržením regulativních i výkonných kompetencí státu tam, kde to bylo nezbytné. Z hlediska převládající politické filozofie vlády šlo o směs sociálně liberálního a sociálně demokratického přístupu.

V sociální oblasti se základním koncepčním dokumentem stal „Scénář sociální reformy“. Byl schválen záměr vytvořit univerzální a jednotný systém sociálního zabezpečení, který by poskytoval:

1) Mnohé z nich mohly navázat na četné analytické a koncepční práce, vykonané v „šedé zóně“ vědy a výzkumu ještě před pádem komunistického režimu.

- povinné zdravotní, nemocenské a důchodové pojištění, dobrovolné připojištění individuální i skupinové;
- státní sociální pomoc podmíněnou potřebností po vyčerpání všech ostatních možností zabezpečení a pomoci a při neschopnosti občana postarat se o sebe.

Jako základní kameny sociální reformy byly definovány:

- aktivní politika zaměstnanosti;
 - liberalizace a pluralizace systému sociálního zabezpečení;
 - založení záchranné sociální sítě.
- 3. etapa: červenec 1992 - červen 1996.

V České republice zvítězila ve volbách konaných v červnu 1992 koalice složená z liberálních a konzervativních stran. Na Slovensku byly úspěšnější strany nalevo od centra politického spektra a strany populistické a nacionalistické. To přispělo k rozdělení Československa ke konci roku 1992 a vzniku dvou nezávislých nástupnických států - České republiky a Slovenské republiky. V Čechách a na Moravě se v důsledku těchto politických změn ve sledovaném období prosadila neo-liberální politika, charakteristická prosazováním ekonomické reformy jako přednostního cíle společenských přeměn, deklarovanou, částečně i realizovanou snahou omezit roli a výdaje státu na poli sociální ochrany a nedůvěrou ke zprostředkující roli institucí občanské společnosti ve formování a realizaci sociální politiky. Tato politická koncepce, typická zejména pro Občanskou demokratickou stranu, byla v rámci koalice poněkud korigována dalšími stranami, které dávaly v některých situacích přednost řešením, otevírajícím větší prostor pro intervenci státu (Křesťansko-demokratická unie - Čs. strana lidová) a působení dalších institucí občanské společnosti (Občanská demokratická aliance). Převládající politickou filozofií vlády byla směs neo-liberalismu a konzervatismu. Vzhledem ke zpoždění způsobenému institucionální „*path-dependency*“ a délkou legislativního cyklu přípravy a schvalování zákonů se zvláště ve druhé polovině roku 1992 i v letech následujících částečně uplatnila i řešení, která měla blíže k politické filozofii převládající v předchozím období.

- 4. etapa: od července 1996

Výsledek řádných parlamentních voleb konaných na přelomu května a června 1996 vyústil v sestavení menšinové koaliční vlády složené z Občanské demokratické strany, Občanské demokratické aliance a Křesťansko-demokratické unie - Čs. strany lidové. Tato vláda je závislá na tiché podpoře České strany sociálně demokratické, která vyšla z voleb výrazně posílena a stala se po Občanské demokratické straně druhou nejsilnější českou politickou stranou. I když vláda deklarovala odhodlání pokračovat v realizaci svého konceptu sociální politiky omezené na sociální ochranu „skutečně potřebných“ a orientované na minimalizaci intervencí státu, její praktická realizace bude narážet na tuhý odpor posílené opozice.

Střety názorů na Welfare State v politické a odborné sféře

První rovinou, na niž je třeba upozornit, by se týká *Welfare State* pouze kontextuálně, je implicitní i explicitní, neustále obnovovaný dialog mezi premiérem Václavem Klausem a prezidentem Václavem Havlem o „volbě společnosti“. Druhou rovinou je rovina odborné diskuse o potřebnosti a podobě Welfare State, v níž se omezím na charakteristiku tří konceptů reprezentovaných jmény Jiří Kinkor, Václav Klaus a Martin Potůček. Třetí rovinou je rovina programů parlamentních politických stran, platformy odborů a postojů profesních sdružení (komor).

Václav Havel a Václav Klaus o „volbě společnosti“

„Volbou společnosti“ rozumí J. M. Roebroek (1992) vymezení základních předpokladů, od nichž se odvíjejí všechna ostatní politická rozhodnutí ovlivňující život globálních společenství. Rozdílnost názorů českého prezidenta a premiéra na žádoucí podobu vývoje země je obecně známa a dá se říci, že výrazným způsobem stimuluje i dialog o konkrétnějších sociálně politických otázkách.

Prezident Václav Havel vyjádřil svoje preference velmi obšírně ve svém projevu v Poslanecké sněmovně v březnu 1995 (Havel 1995). Jde mu především o to, aby se o žádoucích hodnotách pro českou společnost diskutovalo veřejně a bez zábran; rád by rehabilitoval princip koncepční práce ve formování politiky; schází mu institucionální záruky ochrany lidských práv; upozorňuje na to, že stále odkládání reformy regionální samosprávy znemožňuje vyřešení statutu a vlastnictví mnoha veřejných statků; přivítal by vytvoření většího prostoru pro uplatnění neziskových organizací (včetně profesních komor) v poskytování zdravotních a sociálních služeb; chápe rozvoj školství jako prioritu a přimlouvá se za větší investice do něj i do výzkumné základny; velmi konkrétně se také přimlouvá za oddělení fondů důchodového pojištění od státního rozpočtu.

Premiér Václav Klaus - jako teoretik hlásící se ke konzervativním a neo-liberálním myšlenkovým tradicím¹⁾ „věří ve spontaneitu vývoje, v tradice a hodnoty, vytvořené a akumulované dlouhým vývojem minulosti, v trh, v individualismus

1) „Liberalismus sice více zdůrazňuje rozum a svobodu, kdežto tradicionalisté více morálku, tradici a víru, ale tyto hodnoty nejsou v rozporu, a proto nacházejí svůj společný výraz v soudobém konzervatismu“ (Klaus 1996:228). Klaus se vícekrát odvolává na myšlenky Adama Smitha, Friedricha Augusta von Hayeka, Margaret Thatcherové, Milтона Friedmana, Jamese Buchanana a dalších liberálních a konzervativních myslitelů. Jeho stanovisko charakterizují i názvy některých článků zařazených do sborníku, z nějž zde obšírně cituji: Socialismus je mrtev, ale leviatan žije dál; Chiméra rovnosti; Sociálně tržní ekonomika aneb nové pokusy o kvadraturu kruhu; Snahy o třetí cesty nekončí.

a svobodu jednotlivce, v moudrost a schopnosti člověka, jemuž má stát sloužit a ne jej ovládat.“ „... stačí svoboda, politický pluralismus a trh a (...) to je to nejlepší, co se dá pro spravedlivou, slušnou, solidární společnost vykonat.“ (Klaus 1996: 228).

Stát je apriori podezřelý z toho, že, i když sám sebe ambiciózně staví do role ochránce obecnějších zájmů, chtěl nechtěl naslouchá argumentům různých zájmových skupin - a brzy se stává obětí neodstranitelných průvodních jevů - korupce, neefektivnosti, ztráty motivace. „Bud' udržíme dnešní trend deetatizace, nebo se vrátíme k systému privilegií, výhod a diskriminací a díky tomu k systému silného a stále silnějšího státu.“ (Klaus 1996: 261) „... byli jsme nejvíce ovlivněni Hayekem, jeho myšlenkami o nebezpečí státního intervencionismu, konstruktivismu a sociálního inženýrství...“ (Klaus 1996: 337).

Ústavní systém České republiky dává předsedovi vlády podstatně více možností prosadit svoji představu o žádoucí podobě institucí ovlivňujících poměry ve státě než spíše protokolárními a symbolickými pravomocemi vybavenému prezidentu. V další části tohoto příspěvku se pokusím ukázat, jak se politická doktrína Václava Klause promítala do praxe české sociální politiky.

Odborná diskuse o potřebě a podobě Welfare State

Jiří Kinkor působí jako poradce na ministerstvu financí. Nejen že se aktivně zapojuje do diskusí o funkcích trhu a státu v České republice - ve svém postavení má jistě i mnoho příležitostí podílet se na formování politiky vlády. I když Václav Klaus ve svých článcích málokdy opouští obecnější problematiku ekonomiky a politiky, v roce 1995 - v kritické reakci na moji stať charakterizující neuralgické body české sociální politiky - explicitně charakterizoval pojetí sociální politiky, kterému dává přednost. Mně nezbylo než odpovědět upřesněním vlastního stanoviska k tomuto tématu.

Kinkor (1996), vycházejí z tzv. objektivistické filozofické teorie poznání Ayn Randové (1990), buduje svůj systém na předpokladu, že fenomény jako veřejný zájem, veřejný prospěch neexistují. Svoboda není slučitelná s altruismem ani dosažitelná bez etiky racionálního egoismu. Myšlenka *Welfare State* je od svobodné společnosti děsivě daleko. Jelikož i někteří konzervativní myslitelé patří k příznivcům *Welfare State*, je i konzervatismus překážkou dosažení svobodné společnosti (kapitalismu). Myšlení na Východě i na Západě je fatálně zasaženo kolektivisticko-altruistickým trendem, který tuto společnost životně ohrožuje. Altruismus je a musí být v konfliktu s rozumem. Jedinou morální funkcí státu je ochrana individuálních práv (zajištění vnitřní bezpečnosti, justice, obrany proti vnějšímu ohrožení a zahraniční politiky). Trh je svobodná směna. Svobodná směna nemůže nikomu způsobit chudobu, protože chudoba tu byla dávno před bouřlivým rozvojem směny. Jakýkoli zásah státu do trhu je omezením práva na svobodu. Koncept solidarity nelze se státem vůbec spojovat, neboť solidární může být jen konkrétní čin konkrétního dobrovolného dárce. Z toho Kinkor vyvozuje závěr, že je třeba, aby stát přestal jakýmkoli způsobem

zasahovat nejen do hospodářského života, ale i do školství, zdravotnictví, sociální péče, kultury, bydlení a dalších, dnes regulovaných oblastí směny. Pochopitelně i nezaměstnanost je problémem ryze individuálním - a „pošetilý boj vlád s nezaměstnaností není ničím jiným než deformací této pro jednotlivce nesmírně cenné informace“. (Kinkor 1996: 119).

Nepřekvapuje, že zdanění, právě tak jako působení centrální banky, je dle Kinkora morálně neospravedlnitelné. Jelikož politické orgány Evropské Unie se staly další baštou evropského kolektivismu, pak „mají-li jednotlivci, kteří usilují o osvobození z pout státního welfarismu a jiných regulací nějakou šanci, že svou vůli alespoň částečně prosadí v národním měřítku, pak jejich šance na vítězství v rámci evropského super státu jsou neskonalé menší.“ (Kinkor 1996: 168).

Kinkorovy úvahy jsou jen pregnantním vyjádřením a jistým završením myšlenkového proudu radikálního libertariánského jakobinismu, který našel mnohé zastánce mezi českými politiky i publicisty.

Prvotním cílem sociální politiky státu ve svobodné společnosti je podle Klause (1995) zprostředkování solidarity mezi občany. Představa, že občan má být v „péči společnosti“, vede k falešnému kolektivistickému chápání sociální politiky. To vede k nepřipustně širokému pojetí sociální politiky, zahrnujícímu do ní i školství, zdravotnictví, bytovou politiku atd. To však není sociální politika; zde jde o státní zabezpečování veřejných statků. Sociální politika je pouze státem garantovaná a zabezpečovaná solidarita mezi občany, jejímž skutečným zdrojem není stát, nýbrž občané sami, neboť oni veškerou sociální podporu a pomoc svým spoluobčanům koneckonců financují ze svých daní. Zdravá sociální politika pak spočívá na trojí odpovědnosti:

- odpovědnosti státu vůči daňovým poplatníkům, že objem finančních prostředků, který vyčlení na sociální účely, nepůjde na úkor nezbytného rozsahu veřejných statků (například školství, policie nebo životního prostředí), a že budou sociální dávky směřovat k lidem, kteří tuto pomoc skutečně potřebují;
- odpovědnosti příjemců sociálních dávek vůči těm občanům, kteří na tyto dávky přispívají. Tyto dávky nejsou povinným plněním jejich nároků, nýbrž podmíněnou pomocí, za kterou jejich spoluobčané očekávají i jejich vlastní zvýšené úsilí o řešení tíživé životní situace;
- odpovědnosti státu vůči příjemcům sociální pomoci, že tato pomoc nenaruší či dokonce nezvrátí cenné a nenahraditelné předivo přirozených vazeb vzájemné odpovědnosti a péče uvnitř rodiny pod politicky přitažlivým heslem *Welfare State*.

Praktická realizace této koncepce sociální politiky má vycházet z toho, aby prostředky, vyčleňované na sociální účely, nepodlamovaly výkonnost ekonomiky, ale ani schopnost státu zabezpečovat v žádoucím rozsahu veřejné statky. Řídí se dále principem adresnosti a motivace sociálně potřebných lidí.

Moje reakce na toto Klausovo vymezení sociální politiky spočívala jednak v pozitivním výkladu vlastní koncepce, jednak v charakteristice Klausova pojetí (Potůček 1995b).

Welfare States jsou produktem evolučního vývoje demokratických společností s tržní ekonomikou. V zákonech, ve vědomí a v postojích lidí, v aktivitách institucí i v politice se zde prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou. Demokracii totiž nelze trvale udržet tam, kde existují nesnesitelné rozdíly v šancích lidí vést plnohodnotný, lidsky důstojný život. Sociální politiku v České republice je třeba chápat jako službu veřejnosti, jejímž vůdčím kritériem bude rozšiřování prostoru pro pozitivní svobodu všech, tj. šíře možných voleb, reálně existujících šancí jedinců k rozvoji a uplatnění jejich dispozic, jejich lidského potenciálu. Doporučuji, aby vycházela z následujících šesti principů:

1. aktivnost sociální politiky, předcházející samotnému vzniku sociálně stresujících situací;
2. solidarity těch, jejichž míra pozitivní svobody je vysoká, s těmi, u nichž její nedostatek ohrožuje lidsky důstojné životní podmínky;
3. uplatnění subsidiarity v poskytování sociálních služeb;
4. pracovní výkonové nastavení podmínek poskytování sociálních služeb, tzn. respektování prostoru pro uplatnění tržních motivů k produktivní práci;
5. pozornost věnovaná povaze a kvalitě reprodukce populace;
6. demokratická správa veřejných služeb.

V takto koncipované sociální politice je státu - kromě tvorby legislativního rámce - přisouzena i úloha jednoho z jejích klíčových iniciátorů, konceptorů, koordinátorů, případně i kontrolorů činnosti různých sociálních aktérů. Uplatnění trhu při poskytování veřejných služeb omezuje pouze podmínka, aby nedocházelo k narušování principů vymezených výše.

Klausovo pojetí sociální politiky se podle mne vyznačuje několika pozoruhodnými rysy:

- nevystupují v ní lidé (ale ani občané), nýbrž pouze plátcí daní a adresáři sociálních dávek;
- nezabývá se vůbec tak velkými tématy, hýbajícími existencí člověka, jak je dostupnost práce, vzdělání, zdravotní péče, bydlení;
- rodina v ní vystupuje pouze jako svazek lidí potenciálně ohrožovaný korupcí ze strany státu;
- není respektováno kritérium pozitivní svobody;
- poskytování sociálních dávek je vždy podmiňováno i vlastním úsilím adresátů - bez pohledu na to, jestli jsou schopni takové úsilí vůbec vyvinout;
- mezi jedinci a státem není žádného prostředníka.

Klaus nazval své pojetí zdravou sociální politikou a moji kritiku některých aspektů sociální politiky vlády (Potůček 1995a) falešným kolektivistickým chápáním sociální politiky, kterým se tato „...rozmělní v „socialistickou péči“ státu o jednotlivce, kdy stát rozhoduje o člověku, zbavuje jej vlastní odpovědnosti a moti-

vace a degraduje jej do role pasivního příjemce takovéto pseudosociální péče“ (Klaus 1995:1).

Odmítl jsem takové nálepkování, které není nejvhodnějším způsobem vedení odborné diskuze. Důležité je, uvedl jsem, soustředit se na to, jaká koncepce sociální politiky je přiměřená dané zemi a dané době a proč.

Programy a působení parlamentních politických stran

Suverénem české sociální reformy byla nesporně exekutiva (do roku 1992 federální a česká, od roku 1993 pouze česká). Vlády přijaly několik koncepčních materiálů a navrhly řadu nových zákonů, z nichž většina byla parlamenty (do roku 1992 Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky a Českou národní radou, od roku 1993 Parlamentem České republiky) také přijata. Někteří analytici ovšem upozornili na fakt, že v mnoha případech se česká pravicově orientovaná vláda v letech 1992-1996 uchýlila k pragmatickému vyčkávání a odsouvání potřebných reforem tam, kde by případné institucionální změny mohly ohrozit zájmy početnějších skupin obyvatelstva.

Parlament neovlivňoval povahu a literu přijímaných zákonů významnějším způsobem. Část poslanců se výkonu své funkce nevěnovala s potřebným nasazením a zbývajícím do značné míry chybělo odpovídající odborné zázemí, které by je lépe vybavilo pro posuzování předkládaných návrhů zákonů. Určité penzum práce vykonaly parlamentní výbory, v případě sociální politiky zejména Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví.

V rámci spektra významnějších politických stran lze říci, že v období 1992 až 1996 uplatňovaly tři pravicové strany vládní koalice liberální a konzervativní politická hlediska (aniž by byly vždy ve shodě). Opoziční strany oponovaly spíše poukazem na jednotlivé nesrovnalosti navrhovaných řešení. Levicové strany byly dále oslabovány svojí skutečnou či domnělou spjatostí s komunistickým režimem či ideologií. Teprve v rámci příprav na všeobecné volby konané v roce 1996 se politické strany propracovaly k politickým programům, které vymezily jimi preferované záměry v sociální politice poněkud konkrétněji (viz tabulka).

Tabulka č. 1: Hlavní záměry českých parlamentních politických stran v sociální politice podle jejich volebních programů v roce 1996

Sféra Politická strana	Bydlení	Zdravotní péče	Sociální zabezpečení	Politika zaměstnanosti	Vzdělávání
Občanská demokratická strana (vedoucí strana vládní koalice)	řešení bytové otázky odpovědností každého jednotlivce; bytovou otázku vyřeší nejlépe dobře fungující trh bydlení; deregulace nájemného spojená s udržením dostupnosti bydlení pro sociálně slabší	zvýšení kvality a dostupnosti zdravotní péče; definování zdravotní péče hrazené všeobecným pojištěním; svobodná volba zdravotní péče; dozor nad hospo- dařením zdravotních pojišťoven	odpovědnost člověka za sebe a svoji rodinu; větší adres- nost sociální podpory; zvýšení věku odchodu do důchodu	hmotné zabezpečení v nezaměst- nanosti nesmí demotivovat při hledání nového zaměstnání	nejširší pří- stup občanů ke kvalitní- mu, bezplat- nému základnímu a střednímu školení; rozšíření nabídky vysokoškolského studia; zavedení školení na vysokých školách; kvalita vzdělávací soustavy srovnatelná se zahraničím
Občanská demokratická aliance (strana vládní koalice)	uvolnění trhu s byty; zavedení řady opatření na výstavbu nových bytů a jejich snadnější získání občany způsobem slučitelným s principy trhu; cílené sociální podpory na nájemné	zavedení finanční spoluúčasti pacienta na zdravotní péči; prosazování regulačních a kontrolních opatření; odstátnění velkých nemocnic do podoby neziskových organizací	sociální zabezpečení, které nebude občana činit závislým na sociální pomoci; odebrání sociálních dávek těm, co je nepo- třebují; oddělit důchodové pojištění od státního rozpočtu	bez programu	zavedení školení na vysokých školách; daňové úlevy podnikům podporujícím vzdělávací institute; podpora soukromému školení včetně vysokých škol; ustavení Národní rady pro vzdělávání

Křesťansko demokratická strana - Čs. strana lidová (strana vládní koalice)	liberalizace nájemného; cílená podpora výstavby nových bytů; výstavba nájemních bytů obcemi, státní podpora výstavby vlastnických bytů a domů formou dotací a výhodných hypoték	zajištění všeobecné dostupnosti zdravotní péče je povinností státu; stanovení sítě akredito- vaných zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči; podpora neziskových zdrav. zařízení	sociální zabezpečení, které nepo- skytuje jen chudinské dávky; přiblížit průměrný důchod polovině průměrné hrubé mzdy; oddělit důchodové pojištění od státního rozpočtu; valorizovat životní minimum	aktivní politika zaměstnanosti podporující trvalý hospodářský růst, drobné a střední podnikání, rekvalifikaci a další vzdělávání, se zaměře- ním na regiony ohrožené zvýšenou nezaměstna- ností	omezená aplikabilita tržních principů ve školení; zavedení školení na vysokých školách; stipendia závislá na prospěchu a sociálním postavení; srovnatelné podmínky financování státních a nestátních škol
Česká strana sociálně demokratická (opoziční strana)	regulace trhu s byty; cílený příspěvek sociálně slabším rodinám na náklady spojené s bydlením; ochrana nájemních vztahů; rozvoj bytového družstevnictví; finanční podpora nové výstavby z veřejných rozpočtů	všeobecná dostupnost a bezplatnost zdravotní péče zaručená sítí zdravotnických zařízení; stát garantem racionální organizace zdravotnictví; podpora neziskových zdravotnických zařízení	solidarita celé společnosti, nikoliv náhodná dobročinnost; příspěvek na děti univerzální a valorizované; zrušit prodloužení věku odchodu do důchodu; oddělit důchodové pojištění od státního rozpočtu	zajistit právo na práci aktivní politikou zaměstnanosti (veřejně prospěšnými pracemi, rekvalifikací, podporou podnikání); zajistit účast zaměstnanců na spoluroz- hodování	růst investic do školství předpokladem rozšíření vzdělávacích příležitostí; poskytování vzdělání na všech úrovních zdarma

Komunistická strana Čech a Moravy (opoziční strana)	stejně vzdělávací šance pro všechny; obnova státní, obecní a družstevní výstavby nájemních bytů; zachování regulace nájemného a cen bytových služeb; preference družstevního a obecního vlastnictví bytů	bezplatná zdravotní péče všem; privatizace zdravotnických zařízení a jejich bezúplatný převod obcím; kontrola cen a distribuce léků; zrušení bodového výkonnostního hodnocení práce zdravotníků	zaručit sociální jistoty všem; zrušit adresnost sociálních dávek; zrušit prodloužení věku odchodu do důchodu; přídavky na děti univerzální; automatická valorizace důchodů souběžně s růstem mezd	čelit nezaměstnanosti vytvářením nových pracovních míst, pomocí při hledání zaměstnání a rekvalifikací	bezplatné vzdělávání na všech stupních škol zaručené státem; zastavit růst poplatků studentů za ubytování a stravování; odluka církve od státu a školy
Sdružení pro republiku - Republikánská strana Československa (opoziční strana)	vyčlenit 30 % bytového fondu jako sociálního pro příjmově nejslabší část populace; posílit ochranu nájemníků; podporovat individuální bytovou výstavbu	zajistit odpovídající zdravotní péči pro všechny; systém zdravotního pojištění s konkurencí mezi pojišťovnami; státní dotace do zdravotnictví, komunální hygieny a epidemiologie	zrušit prodloužení věku odchodu do důchodu; důchody by měly dosahovat 90 % výše průměrného platu; pravidelná valorizace dětských přídavků; šestiletá mateřská dovolená; daňové úlevy pro rodiny s dětmi	čelit nezaměstnanosti rozvíjením nových oborů, do kterých budou přecházet nekvalifikovaní pracovníci z podniků postižených útlumem; zahájit systém veřejných prací	bezplatné vzdělávání na všech stupních škol; státní pomoc sociálně slabým studentům vysokých škol; soukromé i církevní školy pro děti majetných bez státní podpory

Základní programovou orientaci dvou nejsilnějších politických stran, vládní Občanské demokratické strany a opoziční České strany sociálně demokratické, do značné míry vystihuje i jejich volební rétorika. Vládní ODS šla do voleb s heslem „Svoboda a prosperita“ a na obálce jejího volebního magazínu stálo „Dokázali jsme, že to dokážeme“; opoziční ČSSD kontrovala sloganem

„Lidskostí proti sobectví“ a její volební program nesl název „Společnost vzdělání, spoluúčasti a solidarity“.

Tripartita, odbory, profesní komory

V období let 1990 až 1996 byly jedinými významnějšími partnery vládě odbory na půdě tripartity. V jednání s nimi došlo k mnoha úpravám připravovaných opatření a podržují si toto postavení i nadále, i když jejich vyjednávací pozice postupně slábne (Orenstein 1995; Mansfeldová 1994; Fišera, Kadava 1996).

Rada hospodářské a sociální dohody byla ustavena v říjnu 1990 na základě dobrovolné dohody tří sociálních partnerů: vlády, odborů a organizací podnikatelů. Funguje na základě konsensu všech zúčastněných. Ani její existence, ani její vztah k Parlamentu nebyly zakotveny do právního řádu. Její základní funkcí je uzavírání Generální dohody na každý kalendářní rok. V této dohodě jsou specifikovány závazky jednotlivých partnerů týkající se politiky zaměstnanosti, mezd a sociální politiky (postupu sociální reformy). Ve vztahu k Parlamentu se její role omezuje na formulaci připomínek k připravovaným zákonům. Od samého začátku je její činnost charakterizována křehkým kompromisem a zároveň stálým napětím mezi Klausovou neoliberálně orientovanou vládou a prosociálně orientovanými odbory. Oběma stranám, ovšem z různých důvodů, však záleželo na udržení sociálního smíru. Vláda zásadně nezaútočila na korporativní, odvětvově organizovaný systém kolektivního vyjednávání (na centrální, odvětvové i podnikové úrovni). Výměnou za to vláda očekává, že odbory budou respektovat tripartitní strukturu, nebudou mobilizovat členstvo, a smíří se se svojí v zásadě inferiorní pozicí v jednání o základních otázkách mzdové a sociální politiky (Orenstein 1995).

Tato slabší vyjednávací pozice odborů vyšla najevo, když se v roce 1994 v Parlamentě projednávala novela Zákoníku práce. Odbory nesouhlasily s tím, aby byla povolena noční práce žen a okamžité skončení pracovního poměru na dobu určitou. Novelu Parlament přesto schválil ve vládou navrhovaném znění, i když odbory zorganizovaly protestní demonstraci.¹⁾ Odborům se také až do roku 1995 nedařilo prosadit zrušení mzdové regulace, což prosazovaly při několika jednáních o Generální dohodě. Rada hospodářské a sociální dohody nicméně fungovala jako fórum, na němž se dařilo udržovat stálý dialog o různých aspektech sociální politiky. Podnikatelé na její půdě prosadili své představy o snížení vyměřovacího základu k dani z příjmu samostatně výdělečně činných osob, odboráři jimi preferované podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a politiku zaměstnanosti orientovanou na podporu regionů ohrožených dlouhodobou nezaměstnaností.

1) Podobně nesouhlasné stanovisko zformulovaly odbory při projednávání zákona o důchodovém pojištění, opět bez valného efektu.

Klausova vláda formulovala na podzim 1993 svoji představu o budoucnosti tripartity. Dovožovala, že funkce tripartity by se měla lišit podle toho, bude-li tento orgán fungovat v období transformace ekonomiky a sociální sféry či v období po jejím ukončení. V době probíhající transformace je tripartita nástrojem udržení sociálního smíru mezi sociálními partnery. V posttransformačním období bude potřeba změnit tripartitu v poradní a konzultativní orgán představitelů zaměstnanců a zaměstnavatelů. Vláda by se stáhla do role pozorovatele a rádce. Tento návrh si vysloužil podrážděnou reakci odborů, které trvaly na tom, aby role tripartity nebyla redefinována. Pokud jde o předmět jednání tripartity, vláda jej navrhovala omezit na tematiku mezd, pracovního práva, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zatímco odbory trvaly na tom, že tripartita se bude vyslovovat ke všem důležitým aspektům sociální politiky a sociálním zákonům. Záležitost je stále otevřena a napětí mezi vládou a odbory se projevilo například tím, že se vláda rozhodla ostentativně se nezúčastnit jednání tripartity na protest proti tomu, že představitelé odborů začali nahlas uvažovat o vyhlášení výstražné stávky na podporu svých stanovisek k různým ustanovením zákona o základním důchodovém pojištění. Na začátku roku 1995 došlo sice k dohodě o přejmenování tripartity na Radu pro sociální dialog i o tom, že se bude vyjadřovat - kromě pracovních podmínek a vztahů - i k dalším oblastem sociální politiky; to, o jaké oblasti půjde, však dosud dohodnuto nebylo. Odbory na půdě tripartity i Parlamentu například otevřeně kritizovaly některá ustanovení Zákona o státní sociální podpoře, zvláště přeměnu dětských přídavků z univerzálních na adresné (*means-tested*). Neuspěly a zákon byl v roce 1995 přijat sice v poněkud modifikované podobě, nicméně v souladu s liberálním konceptem preferovaným vládou. Pro současný stav tripartity v České republice je příznačné, že vzhledem k rozdílným stanoviskům vlády a odborů nebylo možno podepsat Generální dohodu na léta 1995 ani 1996. Posledním „jablkem sváru“ byla výše minimální mzdy, kterou nakonec vláda jednostranně stanovila na nižší úrovni než požadovaly odbory.

Odbory postupně získávaly podporu obyvatelstva, které se jim na konci komunistické éry a v počátcích transformace výrazně nedostávalo. Českomoravská komora odborových svazů si, tak jako její federální předchůdkyně vzniklá v březnu 1990 na bázi zaniklého komunistického Revolučního odborového hnutí, zachovala - na rozdíl od podoby odborového hnutí v jiných postkomunistických zemích - centralizovanou strukturu a vnitřní organizaci podle jednotlivých odvětví národního hospodářství. Deklaruje se jako nezávislá na politických stranách a jejím základním posláním je „hájit zájmy lidí, jejichž osud je spjatý s prací a pro něž mzda za práci je nebo byla hlavním zdrojem jejich obživy“. (Program 1993). Srovnání výzkumů realizovaných v roce 1994 a 1996 ukázalo, že mezi členy ČMKOS klesl v tomto období podíl voličů vládní koalice (ODS, ODA, KDU-ČSL) ze 47,6 % na 41,2 %; podíl členů, dávajících ve volbách přednost opozičním stranám (ČSSD, KSČM a SPR-RSČ) naopak vzrostl z 27,1 % na 44 %. Nezávislé odborové svazy pracující mimo rámec Českomoravské komory odborových svazů mají stále pouze okrajové postavení;

sdužují jen kolem 10 % všech odborově organizovaných. V roce 1994 bylo odborově organizováno 60 % dělníků, 67 % pracovníků ve státních podnicích, ale jen 22% pracovníků v soukromém sektoru; celkem něco přes 45 % všech zaměstnanců. Do roku 1996 organizovanost v odborech dále poklesla na 38 % (v podnicích do 25 zaměstnanců byla v tomto roce odborová organizovanost 14,6 %, v podnicích s 25-500 zaměstnanci 37,8 % a v podnicích nad 500 zaměstnanci 66,7 %).

Čas od času bylo možno v sociálním dialogu zaslechnout i hlas občanských a stavovských sdružení. Dialog o podobě péče o hendikepované například ovlivnilo Sdružení zdravotně postižených, Lékařská a Stomatologická komora se výrazně angažovaly v kritice postupu zdravotnické reformy i v přípravě některých reformních návrhů; hájily zde ovšem převážně své profesionální a skupinové zájmy, i když zároveň správně upozorňovaly na neschopnost státní správy přistoupit k potřebným koncepčním změnám. Naproti tomu k citlivému problému plíživé sociální marginalizace Romů se zatím přistupuje bez většího angažmá roztržitých a nejednotných sdružení obyvatel Romské národnosti.

Komunikace a rozhodovací procesy ve formování a realizaci sociální politiky

Jak už bylo naznačeno, nejsilnějším subjektem rozhodování o sociální politice je vláda. Česká republika má stále daleko k pluralitní konsensuální demokracii západoevropského stylu, v níž by byla důležitá opatření chystaná vládou předem široce publikována, prezentována a diskutována všemi, kterých se dotknou. Rád bych zde upozornil na některá úskalí této situace, která vyplývají jednak z dominantní pozice vlády a dále z některých komunikačních bariér.

Specificky českým problémem bylo, že ekonomická reforma byla - právem či neprávem - pojímána jako prioritní úkol transformace. Tato politická priorita našla svůj výraz i v instituci tzv. rady ekonomických ministrů, neformálního, ale velmi vlivného tělesa, složeného z vybraných ministrů vlády ČR. Na její půdě byly diskutovány návrhy všech důležitých zákonů, které vláda - po schválení na svém řádném jednání - předkládá Parlamentu. Osudem všech sociálních zákonů tedy bylo, že byly posuzovány přednostně prizmatem vysokých státních úředníků s převážně ekonomickým vzděláním a viděním světa. To se pochopitelně nemohlo neodrazit na jejich podobě. Neprivilegovaným (neekonomickým) ministrům, partnerům v tripartitě a poslancům se tak dostávaly návrhy už v relativně ucelené podobě, kdy bylo velmi komplikované, ne-li nemožné je zásadně měnit.

Komunikace mezi rozhodovateli a veřejností také nebyla ideální. Vzhledem k poměrnému volebnímu systému ve volbách do Poslanecké sněmovny je odpovědnost poslanců vůči jejich voličům silně oslabena. Lze říci, že mnozí poslanci cítí větší a bezprostřednější odpovědnost vůči sekretariátům svých politických stran. Nejdůležitějším náhradním kanálem, zprostředkujícím komunikaci mezi

politickou elitou a občany, jsou tudíž hromadné sdělovací prostředky. V tomto kontextu hrají značnou úlohu masmédií zprostředkované výsledky výzkumů názorů veřejnosti na nejrůznější problémy, včetně sociálních problémů, sociálně politických opatření a fungování různých institucí.

Role massmédií byla ve sledovaném období značná. V mnoha případech doplňovaly, zastupovaly nebo i nahrazovaly teprve se vzpamatovávající instituce zastupitelské demokracie. Bez zprostředkování hromadných sdělovacích prostředků by se žádný veřejný dialog o problémech sociální politiky nekonal. Televize, rozhlas, noviny i časopisy se vyjadřovaly k různým problémům každodenního života i možným důsledkům připravovaných opatření. Bohužel, málokdy šla tato publicistika do potřebné analytické hloubky, kterou tak oceňujeme například v anglické žurnalistice.

Kapacity akademických a výzkumných pracovišť, které by bylo možno využít ve fázi analýzy, přípravy realizace a vyhodnocování jednotlivých politik, byly značně omezené.¹⁾

Specifické rysy vývoje sociálních politik ve vybraných oblastech

Následují stručné náčrty vývoje sociální politiky ve vybraných oblastech. Pokusím se ukázat, jaké koncepční materiály byly zpracovány, zda se k nim přihlíželo v politické praxi, jaký byl institucionální rámec implementace politik, jaké nástroje byly aplikovány a v jakém politickém kontextu (včetně intervencí zájmových skupin). Mám-li k dispozici dostatečné informace, nastíním i efekty těchto politik.

Politika bydlení: reforma v půli cesty

V létě roku 1991 schválila vláda ČR návrh nové koncepce politiky bydlení, nazvané „Státní bytová politika ČR“. Předtím i potom byla vypracována řada dalších podkladů koncepčního typu, žádnému se však už nedostalo oficiálního uznání. Na základě jejich srovnání dospívá Valentová (1996) k závěru, že v této koncepci - na rozdíl od některých jiných - je trh s byty chápán spíše jako cíl než jako pouhý prostředek bytové politiky; malá pozornost se věnuje roli obcí a státu v oblasti bydlení. Je formulován požadavek privatizace co největší části bytového

fondy. Koncepce je formulována velmi obecně a neformuluje jednoznačně, jakých cílů má být dosaženo. Následné dokumenty již přinášejí poněkud realističtější pojetí. Lze ale říci, že politika státu v oblasti bydlení byla do značné míry konformní s původní, akcentovanou liberální koncepcí, a to s jedinou významnou výjimkou: neustále regulovaným nájemným v nájemních bytech (Valentová 1996; Anderle 1995).

Institucionálním garantem politiky bydlení bylo až do léta 1996 Ministerstvo hospodářství; reálné rozhodování bylo ovšem rozděleno mezi něj, ministerstvo financí, ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo průmyslu a obchodu. Na samotném ministerstvu hospodářství byla problematika bydlení marginalizována. Od léta 1996 přešla tato garance na nově vzniklé Ministerstvo pro místní rozvoj, pro nějž představuje politika bydlení jednu z jeho hlavních funkčních náplní.

Celkovou politiku vlády lze charakterizovat jako odstranění nástrojů či principů minulého režimu v dané oblasti; místo nich však stát nevytvořil včas a v dostatečné míře nástroje nové, které by je plnohodnotně nahradily. Vláda například záhy zrušila státní dotace na nově zahajovanou bytovou výstavbu; po dlouhou dobu však nezavedla nástroje schopné podnítit ji jiným způsobem.¹⁾ Státní bytový fond byl hned v počátcích transformace převeden na obce; obcím však nijak neusnadnil péči o tento velký, leč ztrátový a zanedbaný majetek - možnost účinné péče byla navíc omezována centrálně regulovaným nájemným. Postupná změna vlastnických poměrů se týkala jak restituovaných domů, tak prodeje obecních bytů do vlastnictví fyzických či právnických osob a převodu družstevních bytů do vlastnictví jejich uživatelů. V roce 1993 byly přijaty zákony zavádějící stavební spoření se státním příspěvkem a příspěvek na nájemné sociálně slabým vrstvám. V roce 1995 byly přijaty zákony, umožňující rozvoj hypotečního úvěrování. Nová vyhláška o nájemném zavedla místo *ad hoc* zvyšování nájemného jeho každoroční zvyšování podle stanovených koeficientů. Byl také uzákoněn příspěvek na bydlení, který nahradil dosavadní příspěvek na nájemné. Vláda schválila program na podporu výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury. V roce 1996 byl založen Fond rozvoje bydlení, z nějž má být podporována obecní bytová výstavba. Bytová politika (a v rámci ní nová bytová výstavba) se v programovém prohlášení nové vlády vzešlé z voleb v roce 1996 stává prioritou. Uvažuje se o zřízení Garančního fondu na podporu nové bytové výstavby, který by podpořil výstavbu bytů realizovanou individuálními stavebníky a stavebními firmami, dále o další deregulaci nájemného a o cestách zvýšení dostupnosti hypotečních úvěrů. Není dosud jasné, zda a pokud ano, tak v jaké podobě se vláda rozhodne pro zahájení výstavby sociálních bytů.

1) V zásadě šlo pouze o Výzkumný ústav práce a sociálních věcí při Ministerstvu práce a sociálních věcí, o několik pracovníků z tohoto ministerstva a o pracovníky několika univerzit a ústavů Akademie věd ČR. Několik solidních rozborů stavu odvětví školství, zdravotnictví aj., zpracovaných z iniciativy zahraničních institucí (OECD, Světová banka aj.) a doprovázených návrhy na řešení identifikovaných problémů, česká ministerstva více méně ignorovala.

1) Anderle a kol. (1995: 61) uvádí, že podíl prostředků vynakládaných na bydlení z hrubého domácího produktu byl v ČR minimálně desetkrát menší než ve srovnatelných zemích.

Po roce 1989 došlo v České republice k enormnímu poklesu výstavby nových bytů, k chátrání bytového fondu a k přeměně části stávajících bytů na nebytové prostory. V situaci regulovaného nájemného se značně rozmohl černý trh s byty, nabývající zejména podoby nelegálního prodeje užívacího práva k bytům ve státním či obecním vlastnictví nebo pronájmu bytů. V posledních letech docházelo i k absolutnímu poklesu počtu disponibilních bytů (odhad za rok 1994 činí 10-15 tisíc). Andrlé a kol. (1995) odhadují ve vztahu k reálné potřebě manko až 200 000 chybějících bytů. Výrazně se zvýšilo napětí na trhu s byty, ceny bytů a náklady na bydlení rostly výrazně rychleji než příjmy obyvatelstva. Nespokojenost se stávající situací pociťují dnes především mladší lidé, kteří chtějí založit rodinu.

Zdravotní politika: nezdařená reforma, vleklá krize

Jediným českou vládou závazně schváleným reformním dokumentem je dosud „Návrh nového systému zdravotní péče“ z prosince 1990, navazující na „Návrh reformy zdravotní péče“ z května 1990. Přestože od té doby bylo na půdě Ministerstva zdravotnictví jako institucionálního garanta reformy zdravotní péče zpracováno nezvykle velké množství dalších reformních materiálů (od roku 1993 do ledna 1997 celkem 15), žádný nebyl přijat vládou - a představovaly vesměs dílčí (a na původní návrh nového systému zdravotní péče nenavazující) představy o tom, jak rychle reagovat na problémy vyvolané probíhajícími změnami v organizaci a financování zdravotnických služeb (Háva, Kružík 1995;1996).

Vládou schválenou představu o novém systému zdravotní péče se podařilo realizovat jen zčásti. Stát zaručuje občanům poskytování přiměřené péče v postupně zaváděném systému povinného zdravotního pojištění, svobodnou volbu lékaře a samostatného zdravotnického zařízení v systému zdravotnických zařízení, v němž byl odstraněn monopol státního zdravotnictví. Další předpoklady dokumentu nebyly realizovány, neboť narazily na:

- zpoždění ve vytváření legislativních podmínek pro vznik neziskových zdravotnických zařízení (zákon o obecně prospěšných společnostech vstoupil v platnost až k 1.1.1996);
- odložení regionální reformy veřejné správy v podobě vzniku samosprávných vyšších územně správních celků (předpokládaných Ústavou ČR), jež by převzaly určitý díl odpovědnosti za poskytování zdravotní péče na svém území;
- liknavost ministerstva zdravotnictví při prosazování informačních nároků předpokládaného nového informačního systému zdravotní péče do nových zákonů o zdravotním pojištění;
- podcenění významu péče o veřejné zdraví, které vedlo k odkladu potřebné reformy zastaralého, minulosti poplatného systému hygienické služby.

Politické rozhodování, vyjednávání a střety se v mezidobí soustřeďovaly do tří základních oblastí:

Za prvé, jaká bude institucionální podoba nově vznikajícího povinného zdravotního pojištění. Po vzniku Všeobecné zdravotní pojišťovny přijal v roce 1992 Parlament zákon, umožňující vznik dalších (resortních, oborových a podnikových) zdravotních pojišťoven. Vzniklo jich nakonec téměř třicet a vzhledem k nedokonalé legislativě a kontrole ze strany státu vedlo jejich hospodaření k dalšímu růstu neefektivity celého systému. Na mnohé z nich musel být uvalen konkurs a jejich rozpočtové schodky byly nakonec hrazeny ze státního rozpočtu.

Za druhé, jakým způsobem budou financována zdravotnická zařízení a jednotlivé zdravotnické praxe. Na základě tlaku poskytovatelů zdravotní péče zvítězil koncept úhrady na základě jednotlivých výkonů (*fee-for-service*), spotřebovaného materiálu a předepsaných léčiv. Ten se ukázal jako velmi neracionální a neefektivní; jak bylo již od roku 1993 opakovaně upozorňováno, způsobil inflaci vykazovaných výkonů a preskripce léčiv.

Za třetí, jak budou probíhat změny vlastnických práv k původně státnímu majetku v resortu zdravotnictví. Počínaje rokem 1992 začala vláda, vedena dílem svými ideologickými předpoklady, dílem pod tlakem zájmových lobby, jednoznačně preferovat široké a urychlené převedení tohoto majetku do rukou soukromníků formou privatizace. To bylo v příkrém rozporu s předpokladem autorů reformního dokumentu, že změny vlastnických poměrů zde budou nabývat podoby převedení části zdravotnických zařízení do vlastnictví veřejnoprávních korporací (obcí nebo vyšších územně správních celků) - do soukromého vlastnictví pak zejména v ambulantní péči, lékárenství a technických provozech.

K průvodním okolnostem a efektům tohoto vývoje patřil:

- rychlý růst podílu výdajů na zdravotnictví z necelých 5 % v roce 1989 na téměř 10 % HDP v letech 1995 a 1996;
- růst vybavenosti zdravotnických zařízení moderní zdravotnickou technikou;
- rychlý růst počtu špičkových a nákladných operací (srdeční operace, transplantace, dialyzační program);
- vysoká spotřeba léků a růst nákladů na ně: na léčiva se vydává kolem čtvrtiny všech prostředků směřujících do zdravotnictví, což představuje přibližně dvojnásobek ve srovnání s jinými zeměmi;
- růst zadluženosti téměř všech českých nemocnic a mnohých ambulantních zařízení. Nad některými velkými nemocnicemi muselo Ministerstvo zdravotnictví vyhlásit nucenou správu;
- růst zadluženosti zdravotních pojišťoven;
- chronická nespokojenost zdravotníků, zvláště lékařů v nemocnicích, s nedostatečným růstem jejich platového ohodnocení. Ta našla svůj výraz i v radikalizaci lékařských odborů a v sérii (dosud spíše výstražných) stávek.

České zdravotnictví se nachází pod silným tlakem, daným rychlým růstem moderní vědou a technologií podmíněných diagnostických a terapeutických možností, ústavním závazkem poskytovat zdravotní péči zdarma a nezvládnutou a tudíž neefektivní reformou soustavy poskytující zdravotnické služby. Akutní

fiskální krize českého zdravotnictví je projevem tohoto tlaku a vynutí si rychlé řešení, které pocítí jak zdravotníci, tak pacienti. Možná i vláda.

Důchodové pojištění: permanentní politické střety

V roce 1990 byl publikován Scénář sociální reformy, programový dokument obsahující koncepci, základní cíle a nástroje připravované reformy sociálního zabezpečení. V roce 1991 byla zpracována a předložena ke schválení řada legislativních opatření, jako např. stanovení podmínek a způsobu valorizace důchodů. Zákonem bylo umožněno důchodové připojištění (Dostál 1993; Miller 1992).

V roce 1992 byly přijaty zákony, umožňující přechod k nové soustavě sociálního zabezpečení, sestávající z:

- a) povinného sociálního pojištění, zahrnujícího invalidní, pozůstalostní a starobní důchody a nemocenské dávky;
- b) státní sociální podpory ve společensky uznaných sociálních situacích (porod, mateřství, výchova dítěte, invalidita, pěstounství, úmrtí v rodině, příspěvek na bydlení ad.);
- c) sociální pomoci, aktivované v situaci sociální nebo hmotné nouze, není-li jedinec schopen či nemůže-li se o sebe postarat (zvláště dávky zajišťující příjem na úrovni uznaného životního minima a sociální služby).

V dalším výkladu se omezím na analýzu reformy soustavy sociálního pojištění, která byla realizována nejdříve. Jejím základem se stalo sociální pojištění, povinné pro všechny výdělečně činné osoby a uvedené v život začátkem roku 1993 na následujících principech:

- vytvoření Fondu sociálního pojištění, veřejné instituce představující institucionální základnu sjednoceného povinného systému sociálního zabezpečení. Tato koncepce byla převzata i do programového prohlášení české vlády ustavené po volbách v červnu 1992. Když se ukázalo, že příspěvky na sociální pojištění byly vyšší než výdaje (celkový přebytek za léta 1993-1996 je i po odečtení administrativních nákladů odhadován na 25 miliard Kč), vláda se posléze přiklonila k myšlence zmrazit stav, kdy s prostředky Fondu sociálního pojištění bylo zacházeno jako s jedním z příjmů státního rozpočtu.
- přispěvateli do Fondu sociálního pojištění jsou zaměstnanci (hradí 25% celkové výše pojistného), zaměstnavatelé (hradí 75% pojistného), případně osoby samostatně výdělečně činné. Stát platí pojištění za děti, penzisty, rodiče na rodičovské dovolené, nezaměstnané, invalidy, vojáky v základní službě a vězně.

Z příspěvků na sociální pojištění jsou hrazeny:

- starobní penze, invalidní důchody, vdovské, vdovecké a sirotčí důchody;
- nemocenské příspěvky, příspěvky při ošetřování člena rodiny;
- správní náklady.

V roce 1994 zákon umožnil realizovat penzijní připojištění se státním příspěvkem, ovšem pouze na bázi smlouvy mezi jednotlivcem a pojišťovnicí

ústavem (s vyloučením příspěvků ze strany zaměstnavatelů). Vláda tak prosadila „občanský“ princip a zablokovala cestu k realizaci původně navrhovaných zaměstnaneckých forem doplňkového důchodového připojištění (podnikových či profesních systémů vznikajících například na základě kolektivního vyjednávání). Role státu se - kromě vyplácení státního příspěvku - omezuje na regulaci trhu penzijního připojištění; vyplácení doplňkových penzí není tedy státem garantováno.

V roce 1995 došlo v rámci povinné soustavy sociálního pojištění k významné legislativní změně přijetím nového zákona o důchodech. Proti vládní předloze tohoto zákona se rozhodně postavila Českomoravská komora odborových svazů. Zformulovala deset požadavků na změny, z nichž k nejdůležitějším patřilo:

- oddělit hospodaření důchodového pojištění od státního rozpočtu a zabránit tomu, aby se prostředky na důchodové pojištění používaly na jiné účely;
- odložit rozhodnutí o zvýšení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod o pět let;
- neponechat rozhodnutí o valorizaci důchodů na libovůli vlády a stanovit jasná pravidla této valorizace tak, aby byl zachován alespoň 50 % podíl důchodu z povinného pojištění na hrubé mzdě;
- zabránit záměru vlády podstatně snížit v budoucnosti výši základních důchodů a nutit tak občany, aby tento pokles nahradili sociálně nespravedlivým a pro občany velmi nákladným a nejistým připojištěním.¹⁾

Při projednávání zákona v Parlamentu byl první požadavek odborů splněn pouze formálně, neboť Fond sociálního pojištění byl převeden na samostatný účet ve státním rozpočtu. Ostatní požadavky ČMKOS byly (až na drobné úpravy původně navrhovaných nepřiměřených tvrdostí vůči různým kategoriím obyvatelstva) odmítnuty. Zejména bylo schváleno zvýšení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu v horizontu do roku 2007 z původních 53-57 na minimální úroveň 58-61 let u žen a z původních 60 na 62 let u mužů. Zákon o základním důchodovém pojištění koncipuje starobní důchod jako dvousložkový, skládající se z pevné části vyplácené všem a části závislé na počtu odpracovaných let a výši pracovních příjmů; zákon je postaven na principu výrazného přerozdělování akumulovaných prostředků směrem k osobám s nižší výdělkovou úrovní. Starobní důchody osob s vyššími pracovními příjmy jsou postiženy výrazně regresivně konstruovaným výpočtovým vzorcem. Vládě se podařilo prosadit velmi liberální koncepci starobního pojištění, která se výrazně odchyluje od kontinentální evropské praxe a nevylučuje dokonce pokles stanovené výše důchodu až pod úroveň životního minima.²⁾ Jde navíc o systém, jehož podmínky a rozhodování o

1) Podle schválené verze zákona klesne podíl důchodu na hrubé mzdě do roku 2005 na méně než 42 %, v roce 2010 na 38 % a v roce 2015 na 35 %.

2) Hiršl (1996) komentuje situaci takto: „Z všeobecného veřejnoprávního systému důchodového pojištění garantujícího důstojný život ve stáří úhradou z průměrné mzdy nejméně 65-70 % předcházejícího čistého výdělku, se tak česká důchodová soustava mění postupně v systém státní chudinské péče s úrovní dávek pro většinu důchodců na

shromážděných zdrojích má plně v rukou nikoliv nezávislá veřejnoprávní důchodová pojišťovna, nýbrž ministerstvo financí.

Spor o podobu Fondu sociálního pojištění, o věkovou hranici odchodu do důchodu a o výši důchodů stále doutná. Opoziční Česká strana sociálně demokratická se ztotožňuje se stanoviskem odborů; v otázce výše důchodů a nezávislosti Fondu se k tomuto stanovisku blíží i koaliční KDU-ČSL. ČSSD hodlá menšinové pozice vlády v novém Parlamentu využít k prosazení návratu k původní hranici odchodu do důchodu; dojde-li k tomu, vyjádřil premiér Klaus odhodlání podat se svou vládou demisi.

Nezaměstnanost: malý zázrak v srdci Evropy

Základy úspěšné politiky zaměstnanosti byly položeny na bývalém Federálním ministerstvu práce a sociálních věcí už v roce 1990. Byly přijaty „Zásady strategie zaměstnanosti“ a koncept aktivní úlohy státu při formování zaměstnanosti byl vtělen i do Zákona o zaměstnanosti, platného od začátku roku 1991. Státní politika zaměstnanosti má podle tohoto zákona směřovat k dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovních silách, k produktivnímu využití zdrojů pracovních sil a k zabezpečení práva občanů na zaměstnání. Toto právo je interpretováno jako právo občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí. Ti mají nárok na zprostředkování práce ve vhodném zaměstnání, na rekvalifikaci nezbytnou k pracovnímu uplatnění a na hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání (Kotrusová 1996).

Institucionálním garantem politiky zaměstnanosti je Ministerstvo práce a sociálních věcí a v jeho rámci Správa služeb zaměstnanosti. Závazky státu v politice zaměstnanosti na úrovni jednotlivých okresů realizují Úřady práce, které vznikly už v roce 1990. Je jich celkem 76 a k jejich pracovní náplni patří mimo jiné analýza, informování a poradenství o situaci na regionálním trhu práce, zprostředkování zaměstnání, registrování nezaměstnaných, vyplácení podpor v nezaměstnanosti¹⁾ a uplatňování různých nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Patří k nim jak klasické postupy (tvorba veřejně prospěšných pracovních míst a podpora zaměstnání v soukromém sektoru, chráněné dílny, rekvalifikace ad.), tak i konkrétní programy podpory trhu práce v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti (od roku 1994).

Původní záměr předpokládal vznik samostatného veřejnoprávního Fondu zaměstnanosti spravovaného na tripartitním principu. Podobně jako u Fondu sociálního pojištění narazila tato myšlenka na nesouhlas Klusovy vlády, takže

hladině existenčního minima.“

1) Podpora v nezaměstnanosti činí 60 % průměrného čistého výdělku po dobu prvních tří měsíců, 50 % ve čtvrtém až šestém měsíci nezaměstnanosti. Částka však nesmí přesáhnout 1,5 násobek úředně stanoveného životního minima.

příspěvky do tohoto fondu, které v současné době činí 2,4 % z vyplácených mezd ze strany zaměstnavatele a 0,8 % ze strany zaměstnanců, proudí přímo do státního rozpočtu.¹⁾ Nepřekvapuje, že značná část takto vybraných příspěvků je užívána k jiným účelům.²⁾

Nejvyšší míra registrované nezaměstnanosti byla zaznamenána na přelomu let 1991 a 1992, kdy mírně přesáhla 4 %. Předtím i potom se pohybovala pod touto úrovní a fluktovala mírně kolem 3 %. Speciální statistická výběrová šetření udávají míru nezaměstnanosti cca o 0,5 % vyšší. Podíl dlouhodobě nezaměstnaných ovšem rostl a v roce 1996 činil 22 %.

Kromě nesporně významného vlivu státní politiky zaměstnanosti se na relativně nízké míře nezaměstnanosti významně podílelo i snížení celkové míry ekonomické aktivity (cca o 10 %) na počátku transformačního období, umírněné mzdové požadavky zaměstnanců a jistě i vysoká flexibilita pracovní síly. Pro ilustraci: v období 1990-1994 zažilo přechod do nového povolání 60 % a k novému zaměstnavateli 70 % ekonomicky aktivních Čechů; zaměstnanost v soukromém sektoru činila v roce 1989 1,3 % - a v roce 1995 už plných 64 %. Také transformace ekonomiky se v zemi realizuje v zásadě nikoliv skoky, nýbrž spíše pozvolnými adaptacemi na měnící se vnější podmínky.

Politika zaměstnanosti patřila k pozoruhodně úspěšným aspektům nově se formující sociální politiky v České republice sledovaného období. Byla postavena na solidní koncepci a rozvíjející se a funkční institucionální struktuře. Zdá se, že do budoucna nebude ani tak problémem vlastní výkon politiky zaměstnanosti související s administrativní kapacitou státní správy a s dostupnými finančními zdroji, jako spíše to, jak velký politický důraz budou klást budoucí české vlády na rozvíjení aktivní dimenze politiky zaměstnanosti.

Vzdělávání: svoboda v nedostatku

I ve vzdělávací politice se opakuje historie zmíněná již v jiných kontextech: jediný koncepční materiál, který kdy schválila česká vláda po listopadu 1989, byl „Program změn ve vzdělávací soustavě“ už z května 1990. Ani tento program se však nezačal nikdy realizovat, protože vláda na něj nevyčlenila potřebné prostředky. Jistě, na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy jakožto garantu vzdělávací politiky byly poté zpracovávány i další podklady koncepčního charakteru (snad nejvýznamnější z nich byl Program rozvoje vzdělávací soustavy ČR „Kvalita a odpovědnost“ z r. 1994), žádný z nich nebyl ale schválen ani vládou, ani Parlamentem. Proces reformy vzdělávání byl spontánní a vycházel zdola (Kalous 1995; Školství 1996; Zprávy 1996).

1) Příspěvky osob samostatně výdělečně činných upravují zvláštní předpisy.

2) V návrhu státního rozpočtu na rok 1997 vláda uvádí plánované příjmy na politiku zaměstnanosti přibližně 20 miliard Kč a plánované výdaje ve výši 3 miliard Kč.

„Změny ve vzdělávání byly vyvolány místními iniciativami nebo iniciativou jednotlivců a v menší míře nebo zcela minimálně díky řídicí činnosti vlády (s výjimkou reformy v oblasti metod financování vzdělávání). Vláda samozřejmě vytvořila pro tento proces základní podmínky, zejména přijetím nových zákonných úprav, ale neřídila je, nebo jen ve velmi omezené míře, a ani pro něj nestanovila žádné konkrétní cíle“ (Zpráva 1996:16).

Přijaté zákonné úpravy umožnily vznik soukromých škol (nikoliv ovšem vysokých, kde si stát zatím podržel monopol); žákům a studentům byl zaručen svobodný výběr školy; vysoké školy získaly samosprávný statut a dostaly tak právo rozhodovat samy o své činnosti a organizaci s tím, že vnější mocenské zásahy do jejich činnosti byly téměř vyloučeny; jako mezičlánek řízení byly zrušeny školské referáty a správy národních výborů (*local governments*), takže předškolní zařízení, základní a střední školy byly ve věcech výchovy a vzdělávání podřízeny přímo ministerstvu školství a jemu podléhajícím školským úřadům. Od roku 1995 zákon fakultativně připouští vznik školních rad, které mohou být partnerem řediteli školy a účinně ovlivňovat zásadní rozhodnutí o pedagogické činnosti a hospodaření školy. Na všech státních školách včetně škol vysokých je vzdělání poskytováno zdarma;¹⁾ v přijímání uchazečů o studium na středních a vysokých školách je vzhledem k omezené kapacitě škol často nutno uplatňovat princip *numerus clausus*. Na české vysoké školy je tak stále přijímán pouze každý druhý uchazeč.

Neujasněnou situaci českého školství dokumentuje rozpor mezi dosud platným školským zákonem z roku 1984, který je přes řadu novel stále poplatný totalitní době svého vzniku, a výše zmíněným programem „Kvalita a odpovědnost“, který vychází z liberálních principů a - i když definuje úlohu a zodpovědnost státu za rozvoj lidských zdrojů - staví důsledně na decentralizaci, subsidiaritě, participaci, svobodě volby a deregulaci...

Tak jako reforma zdravotnictví, narážela i reforma školství na nerealizovanou územně správní reformu země a až do začátku roku 1996 i na neexistenci právní úpravy činnosti obecně prospěšných organizací. Také zákonná úprava fiskálního systému dosud neobsahuje žádná ustanovení podporující rozvoj lidských zdrojů.

Kapacita vzdělávací soustavy se od roku 1989 výrazně zvýšila a diverzifikovala. V roce 1995 se absolutní počet studentů vstupujících na vysoké školy zvýšil o 64 %; zatímco v roce 1989 nastupovalo na vysoké školy 15,2 % ze všech osmnáctiletých, v roce 1995 to bylo už 20,5 %. Vzniklo mnoho nestátních a soukromých škol, na všech školách se obměňují a doplňují výukové programy, školské instituce se snaží přizpůsobit měnící se poptávce na trhu práce. Jak dokumentují empirické výzkumy, hodnota vzdělání tak, jak je vnímána veřejností, rostla, což dokazovaly i zvyšující se rozdíly v příjmech vzdělanějších vrstev populace ve

1) Už delší dobu se ovšem vážně uvažuje o zavedení školného na vysokých školách.

srovnání s méně vzdělanými kategoriemi. Také riziko nezaměstnanosti je rozloženo velmi nerovnoměrně v neprospěch méně vzdělaných obyvatel.

Veřejné výdaje na vzdělávání vzrostly ze 4 % HDP v roce 1989 na 5,9 % HDP v roce 1995. Celkový HDP se ale v uvedeném období snížil a zůstává stále na relativně nízké úrovni. Tento pokles pohltil polovinu uvedeného růstu podílu na vzdělávání ve sledovaném období. Nejrychleji rostly výdaje na střední školy, zatímco výdaje na vysoké školy stagnovaly a při růstu počtu vysokoškolských studentů rostla zátěž vysokoškolských pedagogů a zároveň klesaly průměrné prostředky na jednoho studenta (v roce 1995 činily jen 73 % částky z roku 1989). Potřeba kvantitativního rozšíření a kvalitativních přeměn vysokého školství a posílení všeobecně vzdělávací větve středního školství je ve zprávách expertů OECD uváděna jako velmi naléhavá. Od roku 1992 zavedená normativní metoda financování, vážící výši státního příspěvku na počet žáků a studentů, stimulovala zvyšování výukových kapacit škol. Chronickým problémem odvětví byly zaostávající platy učitelů, které jsou výrazně nižší ve srovnání se situací jejich západoevropských protějšků a činí pouhých 95 % v relaci k průměrnému výdělku v zemi. To vede k odlivu mladších a kvalifikovanějších pedagogů mimo resort a k nespokojenosti těch učitelů, kteří v resortu zůstávají. Tato nespokojenost našla svůj výraz v opakovaných stávkách učitelů základních a středních škol.

Dostupné analýzy hovoří jasně: české školství si naléhavě žádá vytvoření a realizaci nového koncepčního rámce, souboru podnětů, opatření a mechanismů, nezbytných pro jeho další rozvoj a pro nalezení rovnováhy mezi úlohou státu a ostatních regulativů a aktérů. Schází ovšem základní předpoklad: jasné stanovení politické priority rozvoje lidských zdrojů ze strany vlády. „Tento přístup by měl pomoci překlenout propast mezi rychle se rozvíjejícími kladnými postoji, názory a chováním jednotlivců i velké části společnosti ve vztahu k hodnotě lidského kapitálu na jedné straně a praktickou politikou vlády na straně druhé“ (Zpráva 1996:32).

Závěrem

Trh, stát a občanský sektor (neziskové organizace) je možno chápat jako tři důležité institucionální regulátory života soudobých společností. Veřejná politika je postavena před trvalý úkol hledat dynamickou rovnováhu v komplementárním uplatnění těchto regulátorů tak, aby se co nejlépe uplatnily jejich přednosti a byly pokud možno potlačeny situace, v nichž dochází k jejich selhání, a to s přihlédnutím ke kulturním tradicím a zdrojovým možnostem dané země. Pokusím se užít tohoto konceptu k vystižení některých rysů nedávného vývoje české sociální politiky.

Po listopadu 1989 zdědili tvůrci české politiky vysoce centralizovaný, nicméně nepřilíhající efektivní státní aparát, nevykonné státní hospodářství a zanedbaný veřejný sektor. Jejich zcela přirozenou reakcí bylo vidět v trhu nástroj, schopný rozrušit tyto rigidní struktury a vyburcovat hospodářství k vyššímu vý-

konu. Tento trend byl ještě posílen po volbách v roce 1992, kdy se do čela vlády dostal přesvědčený neoliberál a konzervativce thatcherovského typu V. Klaus. Analýzou a srovnáním vývoje pěti úseků sociální politiky lze dospět k určitému zobecnění, jaké byly důsledky takto koncipované politiky ve vztahu k uplatnění zmíněných regulátorů:

- Trh byl prosazován (a přirozeně se prosazoval) v oblastech, které mu dříve byly zcela nedostupné; nedostatečně vybudované legislativní regulativy a hodnotová anomie vedly k jeho uplatnění i v polohách eticky sporných nebo přímo kriminálních (korupce, rozkrádání veřejného majetku apod.). Liberalizace se realizovala v prostoru, kde zákony a etické normy jakoby neplatily (Gabal 1994:87).
- Stát byl po roce 1989 z pochopitelných důvodů rozkolísán a destabilizován; po zrušení vedoucí úlohy komunistické strany byla odstraněna její v jistém smyslu disciplinující supervize ve vztahu ke státnímu aparátu. Personální obměna neznamenal vždy příchod dostatečně vzdělaných, zkušenostmi a mravními předpoklady disponovaných úředníků. Selhání státu se projevovalo v opožděné reakci na vznikající problémy, v nedostatku strategických vizí, koncepční a legislativní tvorby. Souvisela s tím i nízká politická priorita řešení problémů veřejného sektoru, který hledal své nové místo jaksi „ve stínu“ probíhající ekonomické reformy; jedním z projevů tohoto selhání byla i ne-realizovaná územně správní reforma státu.
- Občanský sektor se vyvíjel v podmínkách vládní nedůvěry k němu, dlouhotrvajícího legislativního provizoria a jen pomalu se rodící ochotě občanské veřejnosti účastnit se na jeho aktivitách.

Výraznou nerovnováhu mezi uvedenými regulátory lze zaznamenat v oblasti zdravotnictví, školství a bydlení. Vyplývá zde z

- přecenění úlohy a regulačních možností trhu;
- selhávající regulační role státu; ten nebyl schopen splnit úlohu iniciátora, konceptora, legislátora, koordinátora a ve vymezených úsecích i realizátora potřebných reforem;
- podvázaného rozvoje a nedostatečného uplatnění občanského sektoru.

Tam, kde si stát uchoval nebo nově vytvořil dostatečnou kapacitu ke koncipování a realizaci ucelené reformní představy odpovídající novým poměrům, proběhla transformace mnohem úspěšněji. Také trh mohl efektivně vyplnit prostor, který mu byl vytvořen odpovídajícími legislativními a institucionálními změnami. To se týká důchodového pojištění (včetně připojištění) a politiky zaměstnanosti.

Srovnání s vývojem sociální politiky v dalších zemích Visegrádské čtyřky (Potůček 1997) mi umožnilo charakterizovat dvě klíčové, byť se prolínající vývojové fáze české sociální politiky. Etapu od začátku politických proměn v roce 1989 přibližně do konce roku 1992 vymezují jako první fázi reformy, charakterizovanou směsí sociálně liberálních a sociálně demokratických přístupů. Druhou fázi reformy, která trvá od roku 1993 dodnes, jako dále se rozkládající se státní

paternalismus, na jehož troskách povstává sociálně demokratický *Welfare State*; z jeho dosud nezralého lůna ovšem nicméně klíčí stále více reziduálně liberálních prvků.

Tradiční přístup k hodnocení efektů *Welfare State* může být v případě transformujících se zemí střední Evropy velmi problematický. Je to dáno jak rychlými změnami, které tyto země prodělávají, tak i tím, že - pokud vůbec - zde instituce *Welfare State* teprve vznikají.¹⁾ S touto licencí - a s rizikem formulace poněkud předčasných zobecnění - lze konstatovat, že staré i nově se utvářející instituce české sociální politiky ani způsob jejich uplatňování až do začátku roku 1997:

- nevedly k výraznějšímu ohrožení sociálního smíru;
- spolu s dalšími reformními kroky politické i ekonomické povahy byly schopny zabezpečit legitimitu celému polistopadovému politickému vývoji i - v čase ovšem slábnoucí - občanskou podporu vládě;
- do značné míry rezignovaly na širší pojetí sociální politiky jakožto aktivního nástroje kultivace a uplatnění lidských zdrojů české společnosti.

Je ovšem mimo jakoukoli pochybnost, že otázka podoby a funkcí *Welfare State* v budoucím českém státě zůstává stále velmi kontroverzním tématem jak v rovině odborných diskusí, tak i politických programů. Nelze vyloučit ani to, že se koncept *Welfare State* stane hlavním tématem ostrých vnitropolitických střetů budoucnosti. Do jaké míry bude konečný výsledek tohoto odborného i politického klání sluchitelný se „sociální dimenzí Evropy“, bude do jisté míry záležet i na tom, jakým směrem mezitím vykočí i Evropská Unie samotná.

Literatura

- Andrle, A. a kol. (1995). *Koncepce a výhledy bydlení, bytová politika a sociální diferenciaci*. Praha: Nadace pro výzkum sociální transformace 1995. Výzkumné studie č. 10.
- Časové řady trhu práce (1996). Praha: MPSV.
- Dostál, J. (1993). *Reforma systému důchodového pojištění v ČR a podmínky a možnosti vzniku doplňkových důchodových systémů*. Příspěvek na konferenci
- Fišera, I., Kadavá, Ch. (1996). Postavení odborů a pracovní vztahy 1996. *Pohledy*, roč. IV, č. 6.
- Gabal, I. (1994). Občanská společnost, nebo trh bezpečnosti. *Listy*, XXIV, č. 2.
- Háva, P., Kružík, L. (1995). Průběh privatizace v českém zdravotnictví. In: M. Potůček, M. Purkrábek, P. Háva, (eds.). *Analýza událostí veřejné politiky v České republice I*. Praha: Fakulta sociálních věd UK. Řada Veřejná a sociální politika č. 2.
- Háva, P., Kružík, L. (1996). Veřejnoprávní zdravotní pojištění v ČR v letech 1991-95. In: M. Potůček, M. Purkrábek, P. Háva, (eds.). *Analýza událostí veřejné politiky v České republice II*. Praha: Fakulta sociálních věd UK. Řada Veřejná a sociální politika č. 3.
- Havel, V. (1995). Jedna etapa končí - co tedy bude dál? Projev v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. *Lidové noviny* 15.3.

1) Podmínkou toho, abychom mohli o *Welfare State* vůbec hovořit, je totiž nezpochybnitelnost existence politické demokracie a fungující tržní ekonomiky v dané zemi.

- Hiršl, M. (1996). Klausova vláda si půjčila od důchodců za 4 roky více než 18 miliard Kč. *Právo* 14.4.
- Kalous, J. (1995). Hlavní problémy vzdělávací politiky České republiky v transformačním období. In: M. Potůček, M. Purkrábek, P. Háva, (eds.). *Analýza událostí veřejné politiky v České republice I*. Praha: Fakulta sociálních věd UK. Řada Veřejná a sociální politika č. 2.
- Kinkor, J. (1996). *Trh a stát. K čemu potřebujeme filozofii*. Praha: Svoboda.
- Klaus, V. (1995). Principy zdravé sociální politiky. *Sondy*, č. 31.
- Klaus, V. (1996). *Mezi minulostí a budoucností. Filozofické a humanologické úvahy a eseje*. Brno-Praha: Nadace Universitas Masarykiana, Georgetown a Svoboda.
- Kotrusová, M. (1996). *Politika trhu práce v České republice po roce 1989*. Rukopis studie. Nepublikováno.
- Mansfeldová, Z. (1994). *Tripartism in the Czech Republic*. Paper prepared for roundtable conference Tripartism in Central and Eastern Europe, Budapest.
- Miller, P. a kol. (1993). *Práce, mzdy a sociální věci*. Praha: CONSUS.
- Orenstein, M. (1995). The Czech Tripartite Council and its Contribution to Social Peace. In: St. Ringen, Cl. Wallace, (eds.): *Social Reform in East-Central Europe: New Trends in transition*. Prague Papers on Social Responses to Transformation. Vol. III. Prague: Trevor Top.
- Potůček, M. (1995a). Neuralgické body české sociální politiky. *Sondy*, č. 22.
- Potůček, M. (1995b). Sociální politika je službou veřejnosti. *Sondy*, č. 36.
- Potůček, M. (1995c). *Česká sociální politika po listopadu 1989: problémy a perspektivy*. Praha: Nadace pro výzkum sociální transformace. Výzkumné studie č. 7.
- Potůček, M. (1997). Markets, States and Social Citizenship in Central and Eastern Europe. In: J. Klausen, L. Tilly, *Processes of European Integration, 1880-1995: States, Markets and Citizenship*. Boulder, Rowman & Littlefield. V tisku.
- Program Českomoravské komory odborových svazů pro léta 1994-1998 (1993). *Pohledy*. Mimořádné vydání.
- Rand, A. (1990). *Introduction to Objectivist Epistemology*, New York: Meridian.
- Roebroek, J. M. (1992). *The Imprisoned State*. Tilburg: Tilburg University 1992. Rukopis.
- Školství v pohybu. *Výroční zpráva o stavu a rozvoji výchovně vzdělávací soustavy v letech 1995-1996* (1996). Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ústav pro informace ve vzdělávání.
- Valentová, B. (1996). Politika bydlení v ČR v období 1990-1995. In: M. Potůček, M. Purkrábek, P. Háva, (eds.). *Analýza událostí veřejné politiky v České republice II*. Praha: Fakulta sociálních věd UK. Řada Veřejná a sociální politika č. 3.
- Zprávy o národní politice ve vzdělávání. Česká republika* (1996). Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání.

Summary

Theory and Practice of the Czech Social Policy

The contribution deals with the development of the Czech social policy since 1989 to the end of 1996. Cultural, economic and social conditions of the country are

characterized as well as specific features of its political life as determined by the outcomes of the three consecutive general elections held in 1990, 1992 and 1996. The public discourse about the Welfare State is analyzed in three perspectives: the clash between two concepts or 'choices' of society, represented by President Václav Havel and Prime Minister Václav Klaus; the dialogue between specialists; political parties' programs and everyday policies.

The paper takes into consideration the role of the Tripartite institution, Trade Unions and professional chambers, and the nature of communication and decision-making processes in social policy formation and implementation. Housing Policy, health policy, old age insurance, employment policy and education policy are analyzed in more details. The conclusion represents an attempt to characterize the role, which the market, government and the civil sector (non-profit organizations) are playing in the above mentioned political processes.