

## 2.2 Transformace sociálního státu

V období po ropné krizi v roce 1973 sociální stát a jeho byrokratizovaná administrativa selhává, neboť již neunesou rostoucí náklady na svůj provoz a funkce. V první fázi bylo toto selhávání řešeno posilováním samoregulačních principů trhu, a to nejen v západní Evropě. Vedle ruské „perestrojky“ se tento trend projevil i v tehdejší Československu, kde bylo v průběhu osmdesátých let dvacátého století obnoveno drobné podnikání; rozpočtová sféra veřejné správy dostala možnost podnikat na volné kapacitě v rámci své vedlejší hospodářské činnosti a získávat tak doplňkové zdroje; zemědělská družstva zaváděla přidruženou výrobu a pověstné Jednotné zemědělské družstvo Slušovice experimentovalo s trhem. Ve Velké Británii došlo pod vedením Margaret Thatcherové k privatizaci po válce znárodněných dolů a hutí. Následovala snaha po racionalizaci a zefektivnění státní administrativy s cílem omezit šíři státem poskytované *sociální péče*<sup>66</sup> a zapojit aktivně občany a jejich společenstva do systému participativního státu, tj. *přepnout sociální stát* (Welfare State) na *sociální mix* (Welfare Mix), viz Offe (1992 – Pestoff, 1995). Součástí je restrukturalizace byrokratické veřejné administrativy (*Public Administration* se má změnit na *New Public Management*) a reforma státem garantovaných solidárních systémů. Pro rozsáhlost změn se hovoří o procesu **transformace**.

Ekonomický tranzit zemí střední a východní Evropy (zemí SVE) je tak možno po roce 1990 chápat jako součást výše uvedeného procesu transformace. V naší zemi tento proces započal koncem roku 1989, v Polsku a NDR ještě o něco dříve. Padla „železná opona“. Jak říká Juraj Nemeč (1997)<sup>67</sup>, v posttotalitních zemích střední a východní Evropy se stala „...transformace socialistického systému nevyhnutelnou, protože akumulace bohatství byla v příliš velké míře obětovaná ve prospěch rovnosti. Selhání státu při zvyšování produktivity bylo jednou z hlavních příčin poklesu úrovně ekonomik v porovnání se západem. ... Transformace ekonomik střední Evropy je úsilím vyprodukovat blahobyt prostřednictvím kapitalistického tržního systému, který by měl zajistit růst životní úrovně.“<sup>68</sup> Předpokladem úspěšnosti procesu úplné transformace posttotalitních zemí SVE bylo přitom zvládnutí několika paralelně probíhajících procesů, majících každý svůj vlastní kontext, a to:

- přechod *od direktivní centrálně plánované ekonomiky na ekonomiku liberálně tržní* (včetně deetatizace rozdělování soukromých statků a převodu na směnné vztahy);

<sup>66</sup> Anglický pojem „*sociální péče*“ zahrnuje prakticky všechny veřejné a obecně prospěšné služby poskytované občanům, kam spadá vedle vlastní sociální péče a sociálních jistot také školství, zdravotnictví, bezpečnost, veřejná doprava, bydlení, zaměstnanost atd.

<sup>67</sup> NEMEC, J., WRIGHT, G. *Veřejné financie*. Bratislava : NISPAcee, 1997.

<sup>68</sup> Vlastní, doplněný překlad autorky.

- *přechod od totalitního režimu jedné strany k demokratickému systému moci a řízení (lépe řečeno rozhodování);*
- *přechod od státního („zespolečenštěného“) vlastnictví k vlastnictví soukromému (které lze obecně chápat jako vlastnictví individuální, ale také jako kolektivní, podílové, nikoli osobní, případně nepersonální apod.);*
- *přechod od plně centrálně zajišťované k převážně decentralizované péči o veřejné a sociální blaho (jako decentralizace moci a funkcí státu, včetně deetatizace poskytovatelů veřejných služeb);*
- *přechod od poskytování sociálního blaha univerzálně a plošně v rámci nucené vertikální solidarity všem občanům ke státní garanci poskytování sociální péče a podpor selektivně dle prokázané potřeby (v rámci reziduální péče), doplněné samozřejmě participací státu (a územních samospráv) na této solidaritě s občanskými samosprávnými strukturami dobrovolné horizontální solidarity, s cílem vytvoření sociálního mixu, a také posilování propojení institutu práce s institutem sociálních podpor (workfare místo welfare).*

Tabulka 2.2 **Tranzit jako cesta (mezi výchozím a cílovým stavem z pohledu ČR)**

Výchozí stav	Tranzit	Cílový stav
Stát je řízen centralizovanou mocí a centrálně řízenou administrativou. <b>Moc je delegována shora dolů.</b>	– od centralizované státní moci k funkční demokracii	Stát se dělí o moc s nižšími demokratickými autoritami, tato <b>moc je delegována zdola nahoru.</b>
Stát zajišťuje ekonomiku z centra prostřednictvím (částečně) zestátněného průmyslu (a centrálního plánu) <b>direktivně.</b>	– od neefektivní ekonomiky k ekonomice efektivní	Stát zapojuje do ekonomiky privátní sféru a tržní mechanismus, a ponechává si jen základní <b>regulaci.</b>
Každý občan je pasivním příjemcem <b>rovné péče</b> paternalistického státu (případně existuje pracovní povinnost).	– od univerzalistického sociálního státu k sociálnímu státu reziduálnímu	Příjemcem sociální péče je jen občan skutečně potřebný. Stát garantuje občanům <b>rovné příležitosti.</b>
O sociální smír <b>se stará (plně) stát</b> prostřednictvím státních agentur-organizací (a státních financí) a je (výhradním) poskytovatelem sociálních služeb a péče.	– od sociálního státu k sociálnímu mixu	O sociální smír <b>se dělí</b> stát se samosprávným občanským sektorem a předává mu část své role a funkcí.

Zdroj: Hunčová, M. (DDP 2002, s. 48)<sup>69</sup>

<sup>69</sup> HUNČOVÁ, M. *Analýza postavení družstev v tranzitující ekonomice – DDP*. Brno : ESF MU, 2002.

Všechny uvedené dílčí posuny jsou stejně významné. Rozsah takto pojaté transformace však poněkud překračuje u nás zažitý pohled na tranzit ekonomiky pouze jako na „přechod od centrálního plánu k tržnímu hospodářství prostřednictvím privatizace majetku“ (Švejnar, 1997, s. 7).<sup>70</sup> K obdobné transformaci jako v totalitních centrálně plánovaných ekonomikách střední a východní Evropy, jak řečeno, dochází ve stejné době a ze stejných příčin také ve většině zemí západní Evropy, avšak na pozadí dosud fungujícího trhu a občanských struktur. V zemích SVE je pak nutnou součástí úspěšné transformace nejen transformace samotné ekonomiky, ale i mnoha dalších společenských jevů, včetně transformace sociální sféry a sféry vědomí (Potůček, 1996 a Frič, 2001)<sup>71</sup> – viz následující srovnávací tabulka.

Tabulka 2.3 Transformace zemí SVE a v zemích západní Evropy (EU)

země SVE	země EU
Transformace a <b>deetatizace</b> politické moci, včetně rozvoje demokratického systému a liberalizace celého veřejného života	Deetatizace odpovědnosti – posilování odpovědnosti lokálních a regionálních vlád a principů občanské kontroly
Transformace a <b>deetatizace</b> ekonomiky, včetně privatizace státního majetku, revitalizace a liberalizace trhu	Deetatizace a privatizace větší či menší části dříve zestátněných podniků
Transformace a <b>deetatizace</b> sociální sféry, včetně reformy veřejné správy a zeštíhlení státu	Deetatizace sociální péče, včetně racionalizace státní administrativy a zeštíhlení státu
Transformace a <b>deetatizace</b> občanské sféry, včetně neziskového sektoru a občanských svobod	Deetatizace a posilování třetího sektoru jako samosprávného občanského mix sektoru – ve prospěch sociálního mixu

Zdroj: Hunčová, M. (DDP 2002, s. 47)

Komplementárně k požadavku návratu státu k principům tržní ekonomiky a přechodu k profesionálnímu řízení veřejné správy (*New Public Management*) se v Evropě rozvíjí teorie „nevládních vlád“ (*Third Party Government*), počítající s opětovným zplnomocněním občanů (*Empowerment*) spolurozhodovat. Jakmile je pak rozpoznána potřeba doplnit návrat k trhu o návrat k odpovědnému

<sup>70</sup> ŠVEJNAR, J. *Česká republika a ekonomická transformace ve střední a východní Evropě*. Praha : Academia, 1997.

<sup>71</sup> POTŮČEK, M. *Nejen trh*. Praha : SLON, 1995;

FRIČ, P., GOULLI, R.. *Neziskový sektor v České republice*. Praha : Eurolex Bohemia, 2001.

občanství, přidává se teorie transsektorového partnerství (*New Public Governance*). V Evropě se očekává, že sociální stát nyní předá část své moci (role, funkce, odpovědnosti) na jiné úrovně a zeštíhlí. Ze státu diktátora – dirigenta se má stát manažerem – koordinátorem. Současně se mění *solidární redistribuční schéma* ve prospěch partnerství státu a neziskových subjektů, stojících vedle něho a mimo něj (viz pojem sociální mix). V tomto prostředí vznikají nové typy kvaziveřejných/kvazisoukromých neziskových subjektů. Stát a občanský (třetí) sektor při zajišťování veřejného dobra ve veřejném zájmu kooperují, jsou partnery. Tato kooperace přesahuje představu veřejného sektoru jako jediného poskytovatele veřejných služeb, ať již ve smyslu amerického univerzálně odpovědného občanského – veřejného sektoru, nacházejícího se mezi rodinou a státem, nebo ve smyslu veřejného sektoru – státu, v pojetí kontinentální Evropy.<sup>72</sup>

Mění se také *pojetí smíšené ekonomiky* jako ekonomiky sociálně-tržní, respektive jako ekonomiky, na níž se podílí tržní a veřejný sektor. Stát nyní vrací odpovědnost občanům a z občana – pasivního příjemce péče státu se stává (spolčený) občan – aktivní hybatel věcí veřejných, respektovaný a nepřímo podporovaný státem. V rámci teorie *New Public Governance* se předpokládá, že vlády, kooperující s občany, prokazují svou důvěryhodnost (accountability) svým voličům – plátcům daní stejně tak, jako jsou (formálně i neformálně spolčení) občané ochotni a schopni prostřednictvím svého spolčení a své ekonomické činnosti, dobročinnosti a volby svých zastupitelů nést svou odpovědnost, včetně kontroly své vlády. Tyto teze a představy prvotně korespondují s *anglo-americkým pojetím občanského sektoru*, kde je aktivní občan tradičním nositelem odpovědnosti v plném rozsahu veřejné sféry. Uvedené teorie a představy jsou obecně vnímány jako produkt západního světa a jako odpověď na selhávání sociálního státu s tržní ekonomikou v Evropě. Pro jejich pochopení je vhodné teze formulované v USA a v prostředí západní Evropy rozlišit. Pole široké odpovědnosti občanské společnosti, otevřeného liberálního trhu a zvyklostí části světa zvaného dříve *Commonwealth* se od zvyklostí zemí kontinentální Evropy zjevně liší (viz tabulka rozdílů přístupu k občanskému sektoru v USA a v Evropě a také například Anheierova identifikace třetího sektoru v kapitole 1 a 2.1). Posunem výše zmíněných rolí a funkcí státu může v prostředí USA paradoxně docházet k růstu vlivu a aktivit státu kooperujícího s občanskými aktivitami, zatímco v evropském pojetí, v rámci aplikace téže teorie, může růst aktivita občanského sektoru, participujícího na vládních politikách. Pro posuzování konkrétních aplikací a změn v dané zemi je přitom nezbytné brát v úvahu odlišnou

<sup>72</sup> Viz rozdíl pojetí pojmu **veřejný sektor** jako sektor občanské odpovědnosti v anglo-americkém pojetí versus pojetí sociálního státu v kontinentální Evropě, kde stát je veřejným sektorem, případně jej ovládá „ve prospěch občanů“ (viz 1. kapitola).

zkušenost *občanského sektoru* v anglo-americké praxi a zkušenost kontinentální Evropy. Z tohoto pohledu<sup>73</sup> se dokonce může jevit pojetí funkce a role sociálního státu s tržní ekonomikou v západní Evropě svým způsobem jako celkem blízké pojetí funkce a role sociálního státu s centrálně plánovanou ekonomikou v zemích střední a východní Evropy, jakkoli jsou na první pohled odlišné a jakkoli odlišná jsou východiska transformace kolem roku 1990.

S teorií *New Public Governance* a posunem představ o roli a funkci státu a občanské společnosti se pozornost *veřejné ekonomie* posouvá od veřejného a tržního sektoru k netržnímu občansko-soukromému prostoru a snaží se jej zařadit do svého paradigmatu. Do popředí zájmu veřejné ekonomie se dostává i sektor komunitní (a jeho nemonetární ekonomika). Přehodnocují se pojmy, jako je Spravedlnost, Rovnost, Dobro, Blaho apod. a vyvstávají staronové otázky typu:

- Jak zajistit požadavek Spravedlnosti a Rovnosti (při zajištění Efektivnosti)?
- Stačí doplnit samoregulační mechanismus neviditelné ruky trhu (v rámci zákona) státní regulací (regulace zákonem a státní zásahy), anebo je nutno využít také samoregulační mechanismus morálky?
- Lze zefektivnit redistribuci částečnou nedistribucí (trh si pomůže sám) nebo alternativní redistribucí (zapojení nestátních a občanských neziskových fondů a dalších organizací)?<sup>74</sup>
- Je vhodné a možné znovuoživení komunitní nemonetární ekonomiky (samozásobení na lokální úrovni) ve smyslu komunitních sociálních sítí?<sup>75</sup>

Znovu nabývá na významu participativní, demokratická a kooperativní ekonomika. Dílčí spory veřejné ekonomie se v tomto úhlu pohledu zdají být sporem o dvě strany téže mince. Znovu se objevuje pojem sbližování, konvergence, přerůstání. Znamená to, že spolu s evropským transformačním procesem se obecně posouvá i pojetí samotného předmětu *veřejné ekonomie* a ta, vedle řešení tržních selhávání na makroúrovni (sociálního) státu, rozšiřuje svou pozornost o jejich řešení na mikroúrovni kooperace a participace občanů, stává se *ekonomií sociální*. Část badatelů na celosvětové úrovni dokonce staví ekonomiku veřejnou, kooperativní a sociální do jedné řady a chápe je jako jeden celek ekonomiky netržní.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Viz také práce V. Pestoffa na téma demokracie a sociálního státu v letech 2005–2009.

<sup>74</sup> HUNČOVÁ, M. Redistribuční funkce veřejného sektoru v širších souvislostech. In *Redistribuční funkce veřejného sektoru*. Brno: ESF MU, 2000.

<sup>75</sup> LAVILLE, J. L. *Toward to local welfare?* Výzkumná zpráva REVES, 1999.

<sup>76</sup> Viz například mezinárodní badatelská síť CIRIEC International <<http://www.ciriec.ulg.ac.be/>>.