

III. SOCIÁLNÍ REFORMY VE STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPĚ A EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ MODEL

Eberhard Eichenhofer

1. Důvody transformace

Dvacet let po pádu železné opony a poté, co střední Evropa opět nabyla své původní postavení ve středu kontinentu, se nabízí otázka, co vedlo k sociálním reformám uskutečněným v posledních dvou desetiletích. Aktéři i pozorovatelé by se zřejmě shodli na tom, že na počátku změn sociální politiky ve střední a východní Evropě, které byly uskutečněny s účelem překonat odkaz komunistického režimu, neexistoval – jak by odpovídalo holistické ideologii – jeden komplexní dokonalý plán, který inspiroval a směřoval změny a vedl proces transformace jedním jasným směrem. Ve skutečnosti zde hrálo roli mnoho různých vlivů, které si ve svých cílech či metodách nekonkurovaly, ale vedly k přijetí rozdílných směrů. Díky tomu je vysvětlení toho, jak se změny uskutečnily, složitější, a je proto užitečné věnovat se zevrubně důvodům pro reformu. Neexistuje jednoduchá odpověď na otázku, jak lze shrnout výsledek stěžejních změn, kterých byli příslušníci států střední Evropy svědky po dvě poslední desetiletí.

1.1. Znovuobjevení vlastní historie

Hlavním důvodem transformace bylo nejen pro politické činitele, ale také pro samotné občany, nabytí zpět politickou autonomií, která byla v období komunistické nadvlády ztracena již od konce čtyřicátých let minulého století. Tehdy byly všechny „bratrské země“, včetně států střední a východní Evropy, nuceny přijmout vlastní hospodářský a sociální systém sovětského typu. Prvním a hlavním impulzem pro reformy byla tedy snaha zbavit se těchto sovětských vlivů, které vymezily takzvané „lidové demokracie“ střední a východní Evropy po celé dvě generace. To vše sloužilo k znovuobjevení politických, sociálních, hospodářských a kulturních tradic států – mnoho z těchto zemí, stejně jako pobaltské státy, obnovilo v této době po desetiletích závislosti své postavení nezávislých společností. Cílem bylo také znovu zakotvit národní koncept společnosti,

který původně vznikl po skončení první světové války (1919), ale zanikl před začátkem druhé světové války nebo v jejím průběhu. První snahou transformačního procesu tedy bylo opět objevit ztracené národní dějiny transformovaných zemí. V tomto smyslu byla transformace zaměřena na vlastní historii zemí.

1.2. Adaptace na otevřenou světovou ekonomiku

Proces obnovy, který bylo třeba podstoupit, se netýkal pouze demokracie, ale rovněž hospodářského a sociálního uspořádání, jež mělo vést k zakotvení základů mezinárodně uznávaných občanských, sociálních a hospodářských práv jednotlivce. Druhým motivem sociálních reforem bylo vyrovnat se s požadavky mezinárodních organizací a států, jež procházely transformací (později nazývané „nové demokracie“), se snažily těmto požadavkům vyhovět, a být tak nezávislé. To představovalo další důvod k reformám. V této souvislosti by měly být zmíněny počáteční podněty a opatření finanční a technické podpory ze strany Organizace spojených národů (OSN), Světové banky, Mezinárodního měnového fondu (MFF) a Mezinárodní organizace práce (MOP). Všechny tyto instituce vyvinuly značné a dalekosáhlé úsilí, aby překonaly původní rozkol mezi východem a západem, a otevřely tak zemím střední a východní Evropy cestu ke světové ekonomice. Podstatně přispěly ke splnění cíle „nových demokracií“ zapojit se do vznikající světové ekonomiky. Celá řada opatření byla přijata právě proto, aby mohly země střední a východní Evropy hrát v rámci budoucí světové ekonomiky a společenství aktivní roli pod mezinárodním dozorem.

1.3. Účast na evropské integraci

Třetím motivem pro transformaci bylo účastnit se (západní) evropské integrace. Rada Evropy i Evropské společenství byly institucemi, ke kterým se státy střední Evropy začaly přiklánět poté, co komunistický integrační rámec, zakotvený v systémech Rady pro vzájemnou hospodářskou pomoc a Varšavské smlouvy, selhal a byl rozpuštěn. Ruku v ruce s tím šel i rozpad Sovětského svazu. V rámci kodaňského summitu v roce 1993 otevřelo Evropské společenství dveře státům střední a východní Evropy a nabídlo jim, aby se staly členskými státy Evropského společenství / Evropské unie za předpokladu, že splní kritéria, která byla pro stálé členství v těchto institucích vyžadována.

To znamenalo převzít i *acquis communautaire* – celý souhrn právních předpisů, pravidel a institucí, jež původně vytvořily členské státy pro zakotvení jednotného trhu. Od doby působení Jacqua Delorse, bývalého předsedy Evropské komise, nebylo Evropské společenství považováno pouze za ekonomický projekt, ale také za projekt sociální. Z toho důvodu není cílem pouze přidat se k členským státům v rámci jednotného trhu, ale také naplňovat myšlenku evropského sociálního modelu.

Tento model je implicitně zakotven v sociálních předpisech jednotlivých členských států a zároveň je posilován a výslovně prohlubován právem Evropského společenství / Evropské unie. Je proto nutné zabývat se otázkou, zda (a pokud ano, tak do jaké míry) je možné považovat sociální reformy přijaté státy střední a východní Evropy během posledních dvou desetiletí za prostředky přizpůsobení se evropskému sociálnímu modelu.

2. Charakteristika sociálních reforem ve střední Evropě

2.1. Vyrovnání se s odkazem minulosti

Výchozí pozici veškerých reforem v oblastech pracovního práva a práva sociálního zabezpečení lze nalézt v odpovídajících institucích původního režimu. Nové demokracie totiž převzaly převládající normy a zákony jako základ, ze kterého bylo možné a nutné odvodit nové normy.⁷⁰ Navzdory skutečnosti, že cílem reformního procesu bylo překonat záporné důsledky minulého režimu, utvořily původní systém pracovního práva, sociální péče a zabezpečení rámec, z něhož bylo možno vycházet pro vytvoření nového schématu. Vzhledem k tomu, že hospodářská a sociální situace měla být v budoucnu řešena, původní systém pomohl vyznačit základy, na nichž bylo možné nový systém vystavět.

2.2. Konec státem řízeného hospodářství a zavedení tržní ekonomiky

První kroky reformy nemířily k naplnění sociálních, ale hospodářských cílů. Vzhledem ke skutečnosti, že komunistický systém byl vybudován na principech státního vlastnictví, plánování a na státní kontrole cen a mezd a že systém direktivního hospodářství se ukázal být neefektivní a nespravedlivý, snažily se první reformy o snížení vlivu státu a naopak o posílení vlivu soukromého sektoru na hospodářství. Těmito kroky získala občanská společnost opět své tradiční postavení hnací síly obchodu a prosperity. Pokud zaměstnavatelům chyběly pracovní možnosti, nově založené společnosti skončily v úpadku a jejich zaměstnanci byli propuštěni. Tyto rychlé a zásadní změny měly značné sociální důsledky, které nemohou být ani intelektuálně odděleny, ani politicky přehlíženy. První sociální reformy představovaly doplnění k základním ekonomickým změnám přijatým ihned po pádu komunistického režimu.⁷¹ Pojištění proti nezaměstnanosti a sociální ochrana zaměstnanců společností, které byly ohroženy úpadkem, byly součástí prvních reformních kroků.

2.3. Nový začátek sociálního zabezpečení

V úvodní fázi reformy byl původní systém sociální péče a sociálního zabezpečení považován za „velmi neefektivní, nákladný“⁷² a „zbavoval občany jakékoli odpovědnosti vůči sobě samým a motivace něco pro sebe samotné udělat“.⁷³ Na základě dalších kritických postřehů, že systém nestanovil konkrétní účast zaměstnavatelů stejně jako u zaměstnanců a nevyrovnal se se zásadními hospodářskými a demografickými změnami, se dospělo k závěru, že je nezbytné přijmout zásadní změny.

⁷⁰ Rys, V., *La sécurité sociale dans une société en transition: L'expérience tchèque; quels enseignements pour l'Europe?* Lausanne 1999, str. 38 a násl.

⁷¹ Rys, V., *La sécurité sociale dans une société en transition: l'expérience tchèque; quels enseignements pour l'Europe?* Lausanne 1999, str. 39 a násl.

⁷² Tomeš, I., *Social Policy in Czechoslovakia*. In Bent G. (ed.) *Social policy in Europe*, Copenhagen 1992, str. 54.

⁷³ Tomeš, I., *Social Policy in Czechoslovakia*. In Bent G. (ed.) *Social policy in Europe*, Copenhagen 1992, str. 54.

Co se týká historických zkušeností s problematikou sociálního pojištění, které je hluboce zakořeněné ve společné historii sociálního pojištění střední Evropy již od konce 19. století, hospodářské reformy se v prvních letech snažily vyrovnat se záměrem posílit a rozšířit sociální soudržnost tak, aby mohla být zavedena sociálně orientovaná tržní ekonomika.⁷⁴ Na základě poskytovaných služeb umísťování a pojištění proti nezaměstnanosti došlo k přijetí aktivní politiky zaměstnanosti a zároveň byly zavedeny instituty rekvalifikace, vytváření volných pozic a programy zaměstnaneckých výhod. Jako záruka minimální existenční úrovně byl zaveden efektivní program sociální pomoci pro každého občana.⁷⁵

Tyto programy byly nové, oba instituty totiž v období socialismu chyběly. Zaměstnaní bylo ve státě řízeném hospodářství dostupné a štědré státní dotace základního zboží, jídla a bytů, snížily životní náklady obyvatelstva.

Došlo i k přijetí dalších opatření pro překonání původního státního monopolu v oblasti sociální péče a sociálního zabezpečení. V rámci sociální péče byla soukromým dobročinným spolkům a církvím dána vlastní působišťe pro jejich sociální aktivity; v sociálním zabezpečení byla znovu zavedena účast zaměstnavatelů i zaměstnanců.⁷⁶ To bylo vše spojeno i se sociálním zabezpečením, kde bylo opět uplatněno původní sdílené financování zaměstnavatelem i zaměstnancem. Vzhledem k tomu, že štědrý a všeobjímající státní rozpočet, který byl živý ziskem podniků ve vlastnictví státu, již nebyl dostupný,⁷⁷ zmizely zcela i tradiční zdroje financování sociálního zabezpečení.⁷⁸ Na základě těchto změn posílil názor, že by sociální zabezpečení mělo být společnou odpovědností zaměstnavatelů a zaměstnanců. Sociální zabezpečení tak bylo znovu zavedeno jako odvětví založené na myšlence sociálního partnerství.

Rodinné příspěvky byly změněny na příspěvky na bydlení, aby tak pomohly s péčí o děti všem rodinám.⁷⁹ V rámci správy byly vytvořeny nové kontrolní nástroje: demokraticky zvolené orgány měly vykonávat dohled nad správou a nezávislí soudci měli provádět komplexní dozor nad všemi rozhodnutími.⁸⁰ Tyto reformy vedly k výraznému navýšení sociálních výdajů ve stejném období, kdy byly zvyšovány příspěvky a daně, což nebylo veřejností přijímáno příliš kladně.

⁷⁴ Tomeš, I., Social Policy in Czechoslovakia. In Bent G. (ed.) Social policy in Europe, Copenhagen 1992, str. 55 a násl.

⁷⁵ Florek, L., Entwicklungsgeschichte sozialer Sicherheit aus östlicher Sicht – das Beispiel Polen. In Maydell, B. / Hohnerlein, E. M. (Hg.), Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Berlin 1993, str. 39, 48.

⁷⁶ Tomeš, I. Social Policy in Czechoslovakia. In Bent G. (ed.) Social policy in Europe, Copenhagen 1992, str. 57.

⁷⁷ Tomeš, I. Social Policy in Czechoslovakia. In Bent G. (ed.) Social policy in Europe, Copenhagen 1992, str. 57.

⁷⁸ Florek, L., Entwicklungsgeschichte sozialer Sicherheit aus östlicher Sicht – das Beispiel Polen. In Maydell, B. / Hohnerlein, E. M. (Hg.), Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas, 1993, str. 39, 47.

⁷⁹ Tomeš, I., Social Policy in Czechoslovakia. In Bent G. (ed.) Social policy in Europe, Copenhagen 1992, str. 57 a násl.

⁸⁰ Świątkowski, A., Social Policy Changes and Social Security Technics in Poland. In: Bent, G. (ed.) Social policy in Europe. Copenhagen 1992, str. 39, 50 a násl.

2.4. Nový systém práce – kolektivní vyjednávání namísto státní kontroly

Co se týká vývoje mezd a ostatních pracovních podmínek, původní úprava byla nahrazena kolektivním vyjednáváním. Tento systém byl doplněn národními předpisy o minimální mzdě s cílem zajistit, aby mzda pokryla základní potřeby zaměstnanců a jejich rodin a zároveň aby byla spravedlivá a vyvarovala se hrozby sociálního dumpingu. Právní předpisy upravující minimální mzdu rovněž zaručily spravedlivou soutěž, která není vázaná na vykořisťování zaměstnanců. Zdůraznily také, že práce není zboží, a proto by její „cena“ neměla být určena trhem, ale naopak státem nebo kolektivními orgány – obě možnosti nahrazují trh veřejnoprávními instituty. Tyto změny s sebou přinesly opětovné zavedení tripartitní struktury obecné kontroly, v rámci níž jsou zaručena stálá jednání mezi nezávislými organizacemi zaměstnavatelů a odborů a státem. Sociální dialog se tak opět stal předním nástrojem sociální politiky.⁸¹

2.5. Transformace mezi ekonomickými a sociálními pravidly

Transformace nebyla pouze procesem vedoucím ke zničení starého, neefektivního hospodářského a společenského uspořádání, jež bylo řízeno myšlenkami komunismu, ale realizovala zároveň jejich nové uspořádání nahrazením starých institutů novými, které byly v zásadě vytvořeny již v obdobích společenských změn, ale poté byly donuceny přizpůsobit svou povahu a hospodaření sovětskému systému. Implementace tržních principů do hospodářství tak nepředstavovala pouze cestu k mezinárodnímu hospodářství, které bylo na těchto principech založeno, ale také návrat k historii států procházejících transformací. Transformace nezrušila instituty sociální politiky, které pocházely z doby před sovětskou vládou, ani neodstranila vliv státu.

Transformace ale vedla ke změně funkcí, institutů a pravidel sociální politiky a změnila charakter jednotlivých institucí státu.⁸² Během prvních let transformace fungovaly souběžně původní i nové uspořádání a nejasnost, kterou tato situace způsobila, vzbuzovala zmatek.⁸³ V průběhu tohoto procesu nabyly na důležitosti ekonomická interpretace a pravidla; ve stejné době došlo i k přetvoření podoby a cílů sociální politiky. Sociální zabezpečení muselo v prostředí tržní ekonomiky zaujmout podpůrnou funkci, aby ochránilo ty, kteří se ocitli v nekontrolovatelné situaci, a zároveň aby se nezapříčinilo o vznik důvodů k jednání proti obecným hospodářským cílům tržně orientované ekonomiky. Z tohoto důvodu bylo třeba přebudovat tradiční instituty sociální péče a sociálního zabezpečení na základě zcela nových pravidel.

⁸¹ Rys, V., *La sécurité sociale dans une société en transition: l'expérience tchèque; quels enseignements pour l'Europe?* Lausanne 1999, str. str. 93 a násl.

⁸² Friedrich, H., *Ökonomische Rahmenbedingungen der Systeme sozialer Sicherheit in Ostmittel- und Osteuropa.* In: Maydell, B./ Hohnerlein, E. M. (Hg.), *Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas.* Berlin, 1993, str. 57 a násl.

⁸³ Friedrich, H., *Ökonomische Rahmenbedingungen der Systeme sozialer Sicherheit in Ostmittel- und Osteuropa.* In: Maydell, B. / Hohnerlein, E.M. (Hg.), *Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas.* Berlin, 1993, str. 65 a násl.

3. Evropský sociální model

3.1. Původ, zhodnocení a podoby evropského sociálního modelu

Pojem „evropský sociální model“ pochází od bývalého předsedy Evropské komise Jacqua Delorse, který jej vymyslel na sklonku osmdesátých let dvacátého století. Pod jeho vedením dokončilo Evropské společenství přeměnu cílů své sociální politiky, jež se počátkem devadesátých let minulého století zaměřila na změnu sociální politiky cestou uskutečnění jednotného trhu a měnové unie. Od této chvíle byly touto myšlenkou vedeny všechny návrhy v oblasti sociální politiky Evropské unie. Tento model je ale vysoce diskutabilní. Právníci ho nemají rádi,⁸⁴ jelikož je poměrně abstraktní a všeobecný. Je spojen s pojmy, jakými jsou „politika třetí cesty“ či „ekonomika sociálního trhu“, a má jak analytickou, tak i normativní dimenzi. U první je možné rozeznat (a) historickou a (b) srovnávací (c), a u druhé lze odlišit primární právní předpisy (d) a výsledky související s otevřenou metodou koordinace.

3.2. Odkaz společné evropské sociální politiky

Dějiny mohou pomoci objasnit společné dědictví sociální politiky v Evropě, která je sdílena všemi evropskými státy.⁸⁵ Její začátky lze nalézt v období starého Řecka a Říma a je následně prohloubena ve středověku, kdy její první institucionální podobu nacházíme v právu chudých, které bylo vytvořeno na počátku 16. století. Sociální stát převládal v polovině 18. století, tedy v období osvíceného absolutismu, a znovu se rozvíjel od konce 19. století, v době, kdy industrializace a urbanizace představovala pro stát nové a neznámé výzvy „sociálních otázek“. V tomto dlouhém období se sociální politika ukázala být významným a hlavním rysem veřejného života všech evropských zemí a instituty, které v této souvislosti vznikaly, byly více či méně shodné. Ovšem především v průběhu 20. století začal v evropských státech hrát sociální stát svou charakteristickou roli, což národnímu státu pomohlo získat novou a ucelenější podobu cestou prohloubení vnitřní solidarity. Společnost začala mnohem více podporovat sociální začlenění a ochranu.

3.3. Srovnání evropských sociálních států

I přes společné evropské kořeny si soudobé sociální státy nebyly a stále nejsou podobné. Spíše se stávají čím dál odlišnějšími v závislosti na transformaci svých systémů na moderní sociální systémy založené na sociálním pojištění, které vznikaly již v posledním desetiletí 19. století. V roce 1990 popsal známý dánský sociolog Gøsta Esping-Andersen⁸⁶ jasným a přesným způsobem minimálně tři různé „světy“ či „typy“, které je možné odlišit v rámci západoevropské tradice sociálních států: (a) severoevropský sociálnědemokratický, (b) středoevropský konzervativní a (c) liberální druh sociálního státu na západě Evropy a v Anglii. Ohled nebyl brán na postkomunistický svět Východu, který v dané

⁸⁴ Rebhahn, R., Europäisches Sozialmodell – oder nationale Sozialmodelle für Arbeitsbeziehungen und Welfare? In: Eilmansberger, T. / Herzig, G. (Hg.), Soziales Europa. Baden-Baden 2009, str. 15 a násl.

⁸⁵ Eichenhofer, E., Geschichte des Sozialstaats in Europa. München 2007.

⁸⁶ Esping-Anderson, G., Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey 1990.

době nepředstavoval svět sociálního kapitalismu. Tento popis je správný – přesně označuje odlišné počáteční body vývoje sociálních států v Evropě na konci 19. století, kdy bylo možné povšimnout si různých cílů pro uspořádání moderního státu. Tato typologie tak může objasnit závislost vývoje sociálního státu na zvolené cestě, jež může být inspirována různými ideály prosperity, tzn. rovností, přiměřeností nebo předcházením chudobě.

Uvedené typy ale bohužel nepředstavují skutečnou sociální politiku, pouze „ideální typy“ (Max Weber), které poskytují abstraktní a idealizovaný obraz různých institutů sociální politiky – typologie tak nenabízí představu o skutečném uspořádání sociálního státu.⁸⁷ Pokud bychom se podívali blíže na skutečné sociální státy, zjistili bychom, že nejsou založeny na ideálních typech, ale velmi často vycházejí z různých prvků těchto typů. Například v britském sociálním státě je jedním ze silných prvků Národní zdravotní služba (*National Health Service*), která je založena na univerzálním přístupu k prosperitě a ne (jak obecně platí pro britský model) na minimalistickém. Současné severské sociální státy zavedly silný prvek vztahující se k příjmům, který je považován za charakteristický rys kontinentálních sociálních států, zatímco kontinentální státy mají univerzální systémy ochrany příjmů, které jsou považovány za charakteristické pro severský typ, a to hlavně v rámci právních předpisů regulujících rodinné dávky. Pokud bychom výše uvedené shrnuli, vzhledem k tomu, že každý typ sociálního státu přejímá prvky ostatních typů, stávají se současné sociální státy, jak by mohla naznačovat myšlenka pojetí různých sociálních států, čím dál podobnějšími.

3.4. Vzrůstající vliv práva Evropské unie

Z právního hlediska by mělo být rovněž vzato v úvahu, že členské státy Evropské unie jsou zapojovány do nadnárodního společenství, které může přijímat právní předpisy do té míry, do jaké je mu svěřena tato pravomoc. V posledních desetiletích bylo možné sledovat vzrůstající vliv Evropského společenství na sociální předpisy členských států, a to na základě směrnic a nařízení, judikatury Evropského soudního dvora nebo konečně i prostřednictvím stanovisek, doporučení či jiných prostředků *soft law* s cílem upravit prostor sociální politiky jednotlivých členských států.⁸⁸ V pracovním právu se sociální dialog stal silným nástrojem pro uspořádání a koordinaci kolektivního vyjednávání v evropském kontextu.

⁸⁷ Jepsen, M. / Pascual, A. S., Unwrapping the European social model. Místo 2006; Lessenich, S., Das „Europäische Sozialmodell“ in Mitteleuropa – Eine doppelte Herausforderung. In: Collegium Europaeum Jenense (Hg.), Soziales Europa – Testfall Polen und Tschechien. Jena, 2008, str. 5 a násl.

⁸⁸ Becker, U., Der nationale Sozialstaat in der Europäischen Union: von Einwirkungen und Verschränkungen. In: Belina, M. / Kalenska, M. (Hrsg.), Pocta Petru Trösterovi, k 70. narozeninám, Praha 2009, str. 49 a násl.; Eichenhofer, E., Geschichte des Sozialstaats in Europa. München, 2007, str. 57 a násl.; Weiss, M., Europäisches Arbeitsrecht quo vadis?, Vom „hard law“ zum „soft law“, *ibid.*, str. 412 a násl.; Zukowski, M., Wirtschafts und Sozialpolitik in Mitteleuropa – Das Beispiel Polen. In: Collegium Europeum Jenense. Jena 2008, str. 19.

3.5. Modernizace sociálního zabezpečení

Především je možné vysledovat rostoucí vliv procesu modernizace oblasti sociálního zabezpečení řízeného Evropskou unií na politické cíle a záměry vývoje sociální politiky členských států. V této souvislosti došlo nejen k tomu, že se členské státy shodly na velmi obecném a základním směřování sociální politiky (tedy například na tom, že je třeba podporovat zaměstnanost namísto sociálních transferů, a proto zavést, namísto nepodmíněných dávek, dávky podmíněné), ale také k rozpracování řady politických pravidel, které by měly být členskými státy v rámci vlastní agendy sociálních reforem dodržovány. Co se týká důchodové politiky, je třeba klást větší důraz na důchodový systém tří pilířů a na úsilí vynaložené na prodloužení délky pracovního života s cílem zvýšit spravedlnost mezi jednotlivými generacemi a naplnit cíle tradičního důchodového systému. V oblasti zdravotní péče je nutné zdůraznit prevenci před zhoršením zdravotního stavu, jež vede ke zvýšení výdajů na zdravotní péči v poslední fázi lidského života.

4. Zhoršené sociální podmínky jako důsledek transformace, vytváření pravidel pro zásadní změny

4.1. Období transformace – zásadní změna orientace

Transformace ekonomik a společností zemí střední a východní Evropy v devadesátých letech minulého století nebyla pouze jedinečným experimentem, ale zároveň vystavila tyto státy zásadní hospodářské a sociální krizi.⁸⁹ Nejen že musely čelit pádu komunistického režimu a všem ekonomickým a sociálním důsledkům – nahrazení státního vlastnictví, direktivního hospodářství a totalitární autokracie soukromým vlastnictvím, tržní ekonomikou a demokracií – ale navíc celý proces transformace vedl k hlubokým hospodářským a sociálním deformacím. Nerovnost – rostoucí chudoba zranitelných skupin starších a invalidních osob, rodin a nezaměstnaných a na druhé straně vzrůstající blahobyt – vzkvétala, ale v dané době neexistovala dostatečně zakotvená demokratická vláda, která by mohla provést sociální reformu na základě demokratického konsenzu.

4.2. Krize transformace a sociální reforma

Cílem reforem nebylo pouze zásadní institucionální přeorientování sociální politiky, které bylo nezbytné pro překonání původního systému sociální péče jako části přidělového systému,⁹⁰ ale také patřičně reagovat na nově se objevující hospodářské a sociální vedlejší efekty transformace samotné společnosti, které se staly nápadnějšími, čím déle období transformace trvalo. Když tedy v počátečním období transformace začala fungovat nově vytvořená schémata nezaměstnanosti a sociální podpory, objevila se celá řada nevyřešených problémů: nejistý vztah k jiným částem systému sociálního zabezpečení a sociální péče a postavení národních a místních orgánů sociální péče, které měly ne-

⁸⁹ Tomeš, I., Ten Years of Social Reform in the Central and Eastern European Countries. In: Maydell, B./ Nußberger, A., Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Berlin 2000, str. 21 a násl.

⁹⁰ Tomeš, tamtéž, str. 23 a násl.

dostatek finančních prostředků a zaměstnanců, a nemohly tak následně svou činnost vyvíjet tak, jak by bylo třeba.⁹¹

Ekonomická a sociální krize podstatně zvýšila počet osob pobírajících dávky a zároveň vedla ke snížení počtu daňových poplatníků a plátců příspěvků. Tím pádem musela zmenšující se skupina ekonomicky aktivních osob nahradit narůstající počet osob pobírajících dávky. Otázkou potom je, zda sociální dávky poskytované systémem nebyly příliš štědré.⁹² Konec státní podpory zboží a nákladů bydlení vedl ke zvýšení obecných nákladů běžného života. Politika zaměstnanosti se ukázala být ještě méně účelnou, než se očekávalo, a bylo těžké udržet vzrůstající ekonomickou roli samostatně výdělečně činných osob v souvislosti s absencí jasných právních pravidel její existence v rámci vznikajících decentralizovaných ekonomik.

Politické systémy transformačních zemí nebyly natolik silné ani efektivní, aby se vyrovnaly s ohromnými politickými změnami, které byly nezbytné k tomu, aby bylo možné splnit tyto jedinečné výzvy – chyběla zde jednotná politická představa a bylo zároveň velmi těžké dosáhnout ohledně reformy sociálního konsenzu: „Všichni chtěli reformu hospodářství, ale stejně tak chtěli zachovat svůj štědrý sociální systém. Vznikaly konflikty zájmů, které posloužily zbylému komunistickému aparátu jako podpora, a to zejména mezi zranitelnými skupinami.“⁹³ Vzrůstající nezaměstnanost snižovala produktivitu a potřeba po zavedení vyšších daní a příspěvků zároveň činila z hospodářského pokroku těžko uskutečnitelný cíl.

4.3. Nové úkoly sociální reformy

Trvalo téměř deset let, než státy střední a východní Evropy započaly s důležitými sociálními reformami svých původních programů sociálního zabezpečení a sociální péče. Konfrontovány s diskutabilním odkazem a celou řadou nových problémů nalezly společného jmenovatele – Bismarckovo schéma, které uplatňovaly ve své minulosti jako původní země rakousko-uherské monarchie či pobaltské státy, které po získání nezávislosti na Osmanské říši zakotvily systémy v souladu s pravidly střední Evropy.⁹⁴

Kromě toho se muselo mnoho transformačních států vyrovnat s vysokými schodky veřejných rozpočtů. Potřebovaly proto podporu mezinárodních finančních institucí, jakými byly například Světová banka a Mezinárodní měnový fond. V případě, že tyto instituce poskytly státům procházejícím transformací finanční prostředky, podmínily je reorganizací výdajů jejich veřejných rozpočtů a dluhů, včetně těch, které závisely na sociálních transferech. Státy uskutečňující reformu se tedy staly partnery Světové banky, a podléhaly tak jejímu finančnímu vedení a dohledu.⁹⁵ Během těchto let přijala Světová banka nový přístup k důchodové politice, která byla označena za stálý zdroj implicitního

⁹¹ Tomeš, tamtéž, str. 26 a násl.

⁹² Tomeš, tamtéž, str. 27 a násl.

⁹³ Tomeš, tamtéž, str. 31.

⁹⁴ Tomeš, tamtéž, str. 34.

⁹⁵ Müller, K., Die politische Ökonomie der Rentenprivatisierung. Erfahrungen aus Mittel- und Südosteuropa. In: Stuchlík, A. (Hg.), Rentenreform in Mittel- und Osteuropa. Wiesbaden 2010, str. 95 a násl.