

6. Závěr

Oba příklady, jak Německo, tak Anglie ukazují, jak významnou úlohu hrají tradice, tedy především dosavadní úpravy a pojetí, v dalším vývoji sociálního zákonodárství a koncipování sociálního státu včetně jeho jednotlivých prvků a charakteristik.

Takto se v Německé úpravě od počátku jejího vývoje držely principy samosprávy a decentralizace u správy jednotlivých programů sociálního pojištění, tripartita příspěvků do těchto programů, diferenciacie příspěvků a dávek podle výše předešlého příjmu. Stejným způsobem přežily i některá opatření z doby nacistického režimu.

V Anglii se potom v průběhu staletí uchoval sklon poskytovat potřebným existenční minimum, kladení důrazu na ideu soběstačnosti jednotlivců a jejich vlastní odpovědnosti za svůj život a zabezpečení či například přístup nazývaný znevýhodnění závislých.

Lze proto dle mého názoru usuzovat, že zásadní změny v přístupu k sociálnímu zabezpečení ve státě se silnou tradicí se činí podobně obtížně, jako se samo zabezpečení zavádělo. V Anglii tak k takové razantní změně mohlo dojít při změně společenského rozpoložení po druhé světové válce.

Stejným způsobem jako tradice udržují podobu systémů sociálního zabezpečení v jedněch státech, v jiných – především v USA zase brání rozvoji těchto systémů a sociálního státu samotného. Ačkoli u příkladu Spojených států amerických je sporné zda lze mluvit o rozvoji sociálního státu, když velká část amerických autorů USA za sociální stát nepovažuje.

Ve vývoji obou těchto států lze také pozorovat dle mého názoru obecnou charakteristiku vývoje, neomezující se pouze na tyto dva vůdčí příklady. Jde o to, že s nárůstem průmyslu a později příchodem průmyslové revoluce, tak jak narůstala populace a došlo ke koncentraci lidí ve městech, vznikla společenská situace žádající si vládní řešení, neboť dosavadní vazby, které poskytovaly zabezpečení potřebným v případě některé ze sociálních událostí, byly narušeny (zejména zabezpečení jednotlivců v rámci jejich rodiny) nebo zrušeny (tak jak tomu bylo u odpovědnosti lenního pána za své poddané).

Kromě těchto demografických, společenských podmínek a technického pokroku bylo nejdůležitější skutečností pro rozvoj sociálního zákonodárství získání politických práv širším okruhem občanů a jejich následné rozšiřování. Souběžně s tímto procesem taky nově vzniklé široké masy nižších a středních tříd získávaly na politické důležitosti. Jakmile tento proces dostatečně pokročil, nenechala na sebe sociální práva a diskuze o nich čekat. Za účelem jejich prosazování vznikaly politické strany, které měly jako hlavní bod svého programu přispívání k rozvoji katalogu těchto práv.

Tyto strany se v počátcích potýkaly s nevolí vládnoucích kruhů, ale postupem času se etablovaly jako legitimní politické subjekty stejně jako z jednání o sociálních právech a podobě jejich provedení v legislativě se stala legitimní politická témata.

6.1. Krize sociálního státu

Od sedmdesátých let dvacátého století se v praxi začala projevovat již dříve teoreticky formulovaná krize sociálního státu. Musil uvádí (Libor Musil; 1996: 25) že podle Kleina (1993; 7-11)

„byli autory této hypotézy „neomarxisté“ (O’Connors, Gough a Offe) a konzervativně orientovaní teoretikové „nové pravice“ (Hayek, Friedman).“

Ve skutečnosti se tato teorie projevila coby následek ropných krizí, které se odehrály právě v sedmdesátých letech a přinesly s sebou hospodářskou recesi. Tato recese poměrně silně s koncepcí sociálního státu, která byla vybudována v podmínkách vysokého ekonomického růstu a sociálního konsenzu po druhé světové válce.

Tato krize se projevuje v několika rovinách sociálního státu. Potůček uvádí, že (Martin Potůček; 1995; 38) je přinejmenším třeba rozlišovat krizi nákladů, krizi efektivity a krizi legitimacy. Večeřa uvádí krizi ekonomickou, do níž zahrnuje krizi nákladů a efektivnosti, krizi politickou neboli krizi legitimacy a doplňuje je o krizi

demografickou (Miloš Večeřa; 1996: 62-63). Jednotlivé tyto roviny potom charakterizuje následovně:

”

1. **Neúměrný růst nákladů.** Většina západoevropských států na počátku devadesátých let nedosáhl reálný roční přírůstek hrubého národního produktu ani 1 %. Veřejné sociální výdaje však mají tendenci udržovat si svůj růst až o 5 % ročně a je velmi obtížné je redukovat. U nejrozvinutějších sociálních států dosahuje celkový podíl veřejných sociálních výdajů z HNP až úroveň kolem 60 % a dochází tak k tzv. „holandské nemoci“, kdy sociální výdaje vytlačují investiční prostředky a tvoří bariéru ekonomického růstu. Welfare state se kritikům zdá být příliš drahý, zpomaluje hospodářský růst a působí destabilizačně na hospodářství.
2. **Ztráta efektivnosti sociálního státu.** Zejména liberální kritikové poukazují na to, že obrovské náklady na sociální stát jsou málo efektivní, resp. zcela neefektivní, přičemž složitý systém redistribucí činí mechanismus sociálního státu neprůhledným a těžkopádným. Vlastní byrokratický aparát podle některých názorů spotřebuje prý až polovinu prostředků uvolněných pro sociální účely.
3. **Ztráta sociálního konsenzu.** Sociální konsenzus stál u zrodu welfare state a spočíval v akceptaci ideálu sociálního občanství, postaveného na zásadě úplné rovnosti občanů při uspokojování sociálních práv a na sociální solidaritě. Tento zdroj legitimity sociálního státu bohužel vyprchal. Jakou rovnost a na jakém standardu si vlastně sociální stát může dovolit? Neúměrný růst daní se týká postupně všech a nevede k většímu sociálnímu smíru, naopak chudí chtějí stále více.
4. **Demografické změny.** Jejich vliv se projevuje postupně již dnes, ještě výrazněji se však jejich hrozba projeví v blízké budoucnosti, a to zvláště v důsledku výrazného stárnutí populace. Dochází k růstu napětí mezi komplementárními skupinami sociální solidarity (mladí versus staří, zdraví versus nemocní apod.), kdy jedni musejí nést tíhu zvyšování úrovně

sociálního zabezpečení a růstu počtu beneficiantů bez reálné garance reciproční kompenzace v budoucnosti. Dochází tak k narušení „integračního kontaktu“, na němž je založeno zvláště sociální pojištění (typicky v systému „pay as you go“).

Krise ovšem nevedla k zániku sociálního státu, jak bylo v její teorii předvídáno. Ač jsou omezení v oblasti sociálního zabezpečení považována za politicky velmi těžko průchozí a pro stranu která je prosazuje představují velké nebezpečí co se týká ztráty preferencí u voličů, docházelo v průběhu následujících let k drobným, mnohdy maskovaným úpravám, které tu a tady ubíraly něco z celkových výdajů na tuto oblast. Tímto způsobem se podařilo krizové nedostatky na nějaký čas dostat do poměrně přijatelných mezí.

Nejožehavějším problémem ovšem zůstává krize demografická. V jejím důsledku lze očekávat snížení počtu ekonomicky aktivních osob, které by vytvářely zdroje pro fungování systému, a dále potom zvýšení nákladů především na starobní důchody a zdravotnické služby, které starší populace bude mít větší tendenci využívat.

Libor Musil říká že za možné řešení této problematiky je považováno snížení dávek, zvýšení důchodového věku, zvýšení daní a privatizace (Libor Musil; 1996: 27).

Co se dalších řešení krize týká, Potůček uvádí že (Martin Potůček; 1995: 38):

“přes zpochybňování úlohy státu při poskytování veřejných služeb, nikdo s vážnou tváří nehovoří o tom, že by stát měl tuto sféru opustit úplně. Spíše se uvažuje o zprostředkujících institucích, které tím, že jsou blíže občanovi – zákazníkovi, jsou schopny rychleji a lépe reagovat na jeho potřeby.

...Odborníci a praktici, kteří podporují pluralitu ve sféře veřejných sociálních služeb (welfare pluralism), jsou přesvědčeni, že “zatímco stát by si měl ponechat svoji regulativní funkci a být hlavním financérem veřejných sociálních služeb, jeho úloha v poskytování těchto služeb by měla být výrazně potlačena, přičemž by měla naopak odpovídajícím způsobem vzrůst role svépomocných a dobrovolných sdružení, neformálního sektoru a trhu“ (Johnson; 1987).

(pozn. Potůček nazývá welfare state státem veřejných sociálních služeb).

6.2. Současné trendy v směřování sociálního státu

V posledních desetiletích lze podle profesora Svallforse (Stefan Svallfors 2007) pozorovat ve vývoji sociálních států podobné tendence v jejich směřování. První z nich by bylo možné shrnout jako proměny, kterými prochází způsob správy a řízení jednotlivých částí i celého komplexu sociálního státu. Tyto proměny lze potom rozdělit do tří zásadních okruhů. Za prvé jde o posun k decentralizaci, který lze pozorovat ve většině západních zemí. Tento posun se opírá o rozšířené přesvědčení, že delegováním pravomocí a úkolů ze státu na nižší úroveň správy dochází ke zvýšení efektivnosti při plnění těchto úkolů a také k transparentnější přičitatelnosti odpovědnosti za způsob tohoto plnění. Vedle toho je ještě obvykle přijímáno přesvědčení, že efektivitu lze ve veřejném sektoru zvýšit tím, že je delegována rozpočtová odpovědnost na nejnižší možný stupeň a vytvořením tzv. „vnitřních trhů“, na kterých se tyto pověřené jednotky budou střetávat.

Vedle tohoto přesunu pravomocí směrem dolů ze státní úrovně, dochází také k přesunu pravomocí na úroveň nadnárodní. Nejpodstatnějším způsobem se tento posun projevuje v rámci Evropské unie. Vedle mezinárodních organizací, mezi kterými zaujímá přední místo Mezinárodní organizace práce, tu tak existuje nadstátní útvar, který svými normami přispívá k sjednocování některých principů sociálního zabezpečení, tak jak to činí mezinárodní organizace, ovšem má k tomu k dispozici účinnější prostředek v podobě komunitárního práva. Jak Evropská unie, tak příslušné mezinárodní organizace jsou garanty katalogů sociálních práv, a nad členskými státy tak existuje další institucionální úroveň, která různou měrou působí na jejich vnitřní politiky. Jako příklady těchto katalogů sociálních práv lze uvést Úmluvu o minimálních normách sociálního zabezpečení (Mezinárodní organizace práce), na evropské úrovni potom Chartu základních práv Evropské unie nebo Chartu základních sociálních práv zaměstnanců.

S výše uvedeným trendem decentralizace a přesunu pravomocí souvisí i vzrůstající komplikovanost systému tvorby politických rozhodnutí. Pro občana, který je v důsledku růstu vzdělanosti a informovanosti kvalitněji vybaven pro zaujímání vlastních politických stanovisek, je tak nyní mnohdy náročnější se v tomto systému zorientovat. Svallfors k tomuto uvádí citát Kumlina který říká že, pro obyčejného občana a mnohdy i pro zasvěceného pozorovatele je často obtížné zjistit, komu či jakému orgánu lze vlastně přičítat zodpovědnost za to které rozhodnutí (Kumlin 2003). Myslím že tímto způsobem může mezi občany docházet k frustraci a rezignování na vlastní politickou angažovanost, což by vedlo k poškození demokratického charakteru naší společnosti.

Třetím okruh proměn správy a řízení potom představuje výzva politickému systému v podobě zdokonalení způsobů neformálního ovlivňování rozhodovacích procesů zvenčí, tedy působením různých zájmových skupin. Za poslední desetiletí došlo k nárůstu jak síly tak počtu těchto skupin, přičemž podle Svallforse došlo zároveň k úpadku ve vyjednávání mezi tripartitou státu, odborů a zaměstnavatelů.

Domnívám se, že takováto působení na proces politického rozhodování, který by měl reflektovat především reálné potřeby ekonomiky a sociální sféry, mohou nezdravým způsobem působit na směřování i rychlost potřebných reforem či jednotlivých změn při přizpůsobování sociálního státu současné společensko-ekonomické situaci. Na druhou stranu si lze představit, že tyto skupiny zastupující marginální zájmy mohou v některých situacích naklonit ručičky vah takovým způsobem, že by došlo k přijetí potřebného, však většinově nepopulárního opatření.

Jakékoli takovéto vlivy, působící na schopnost sociálního státu adekvátně reagovat na aktuální realitu společenského vývoje považuji za velmi závažné, protože právě zde spatřuji jeden z nejhlavnějších pramenů problémů, jimiž v současnosti sociální státy procházejí. Rigidita a setrvačnost, kterou tato neschopnost reakce a předvídatosti přináší ovšem není vlastností samotného sociálního státu, kterak mu přisuzují mnozí jeho kritikové. Jde o důsledek stávajícího stavu politického systému a politické kultury, kdy zjednodušeně řečeno politické strany nemají dostatečnou vůli k politickým reformám za cenu ztráty voličů, kterých by se tyto reformy dotkly.

Dochází proto k tomu, že nutné změny jsou přijímány až na poslední chvíli či ještě později, v situaci kdy krizový stav přinutí politické soupeře ke spolupráci.

Jako další tendenci ve směřování sociálních států vidí Svallfors změny v sociální stratifikaci obyvatel, které se udály v souvislosti s restrukturalizací sociálních států poslední době. Proces těchto změn lze podle něj shrnout pod pojem „rekomodifikace“. Tento pojem si vypůjčuje od Breena, podle kterého je rekomodifikací proces, v jehož důsledku se jednotlivec stává, co se týká zajišťování jeho životní úrovně, více závislý na tržních silách (Breen 1997). Jde tedy o opačný proces, než jakým je dekomodifikace formulovaná Esping-Andersenem. Pro mnohé tak tento proces znamená odklon od jednoho ze samotných základních cílů sociálního státu.

Ačkoli je trend rekomodifikace podle Svallforse společný všem západním zemím, v těchto jednotlivých státech nenabývá stejného rozměru ani podoby, nýbrž se projevuje v odlišných formách.

Ke všem společným tendencím ve vývoji západních sociálních států, ač by mohl vzniknout dojem o opaku Svallfors uvádí že nejsou žádné známky ve sbližování mezi těmito státy, ba naopak. Lze podle něj spíše mluvit o „různých řešeních problémů, které jsou vše společné“ tak, jak to zhodnotili Scharpf s Schmidtem (2000).

Vzhledem k všemu výše uvedenému se domnívám, že sociální stát, potom co prošel od svého zformování obdobím rozkvětu i krize, nabytí určité zkušenosti takového charakteru, že ho tyto v současnosti vedou k hledání rozumné míry stanovení principů svého fungování, tak aby mohl nadále udržitelně fungovat v podmínkách nedokonalého politického prostředí aniž by však došlo k nějaké revoluci v jeho samotném koncipování.