



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Univerzita Hradec Králové  
Ústav sociální práce

# Teorie sociálního státu

PhDr. Martin Smutek, Ph.D.

Gaudeamus 2014

**Recenzovali:**

JUDr. Miroslav Mitlöhner, CSc.

Mgr. Jan Hloušek, Ph.D.

Publikace neprošla jazykovou úpravou.

**Edice texty k sociální práci**

Řada: Veřejná a sociální politika – sv. 4

Studijní materiál vznikl za podpory projektu

**Inovace studijních programů sociální politika a sociální práce na UHK s ohledem na potřeby trhu práce (CZ.1.07/2.2.00/28.0127)**, který je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

**ISBN 978-80-7435-469-4**

# Obsah

<b>1</b>	<b>Úvod</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Teorie vzniku sociálního státu</b> .....	<b>6</b>
2.1	Evoluční a revoluční teorie sociálního státu .....	6
2.2	Poptávkové a nabídkové teorie sociálního státu .....	6
2.2.1	Poptávkové teorie .....	6
2.2.2	Nabídkové teorie .....	7
<b>3</b>	<b>Ideologie blahobytu</b> .....	<b>8</b>
3.1	Ideologie jako pojem .....	8
3.2	Rysy ideologie .....	9
3.3	Hlavní otázky ideologií ohledně sociálního státu .....	9
3.4	Kritéria významnosti ideologií .....	10
3.5	Soudobé významné ideologie blahobytu .....	11
<b>4</b>	<b>Ideologie Nové pravice, Střední cesty a Sociální demokracie</b> .....	<b>12</b>
4.1	Nová pravice (New Right).....	12
4.2	Střední cesta.....	14
4.3	Sociální demokracie .....	14
<b>5</b>	<b>Ideologie Marxismu, Feminismu a Greenismu</b> .....	<b>16</b>
5.1	Marxismus .....	16
5.2	Feminismus .....	17
5.2.1	Liberální feminismus .....	17
5.2.2	Socialistický feminismus .....	18
5.2.3	Radikální feminismus .....	18
5.3	Greenismus .....	18
<b>6</b>	<b>Modernizace sociálního státu – hlavní typy soudobých reforem</b> .....	<b>21</b>
6.1	Postindustriální společnost, globalizace – planetizace člověka .....	21
6.2	Klady sociálního státu .....	22
6.3	Argumenty proti sociálnímu státu .....	23
6.4	Překračování sociálního státu .....	25
6.5	Reakce sociálních států na krizi.....	26
6.6	Modernizace sociálního státu .....	27
6.6.1	Modernizace nároků .....	27
6.6.2	Modernizace sociálních výdajů .....	28
6.7	Flexibilizace práce.....	29
6.8	Nový veřejný management (NPM).....	30
6.9	Kritika NPM .....	32
6.10	Konvergence sociálních států (sbližování systémů) .....	34

6.11	Welfare Mix.....	37
6.12	Teorie kvazitrhu.....	38
6.13	Další pokusy o záchranu sociálního státu .....	39
6.13.1	Giddens: Třetí cesta .....	40
6.13.2	Esping-Andersen: Participace žen na trhu práce .....	42
6.14	Shrnutí modernizačních debat o sociálním státu .....	43
6.14.1	Převažující názory na budoucí potřeby sociálního státu .....	43
6.14.2	Post-welfare state .....	44
<b>7</b>	<b>Nové podoby „vládnutí“ ve společnosti .....</b>	<b>47</b>
7.1	Participativní vládnutí - Governance .....	47
7.2	Rysy „starého“ a „nového“ vládnutí.....	48
7.3	Decentralizační tendence ve veřejné politice.....	49
7.3.1	Selhávání decentralizovaných soustav.....	50
7.3.2	Decentralizace a reformní snahy .....	51
<b>8</b>	<b>Kdo vlastně politiku tvoří? .....</b>	<b>52</b>
8.1	Vertikální a horizontální rozměr politiky .....	52
8.2	Účastníci politiky.....	54
<b>9</b>	<b>Inkrementální přístup k tvorbě politiky - problém implementace .....</b>	<b>56</b>
9.1	Inkrementální racionalita Cherlese Lindbloma.....	56
9.2	Model „odpadkového koše“ .....	57
9.3	Různá pojetí implementace .....	57
9.4	Implementace jako výsledek a jako proces.....	58
9.5	Politika jako implementace cílů: top-down perspektiva .....	59
9.6	Implementace v pohledu bottom-up .....	59
9.7	Shrnutí implementační problematiky.....	60
<b>10</b>	<b>Závěr .....</b>	<b>61</b>
<b>11</b>	<b>Literatura .....</b>	<b>62</b>
<b>12</b>	<b>Rejstřík .....</b>	<b>65</b>

# 1 Úvod

Skripta „Teorie sociálního státu“ se zaměřují na problematiku ideových kořenů sociálního státu v Evropě od jeho počátků (Bismarckovy reformy) v 80. letech 19. století a které ovlivňují podobu sociálního státu dodnes. Následně se pak text snaží poskytnout ucelený přehled o roli sociálního státu v historických souvislostech a v proměnách soudobé společnosti (globalizace, informační společnost). Předmět si klade za cíl interpretovat silné a slabé stránky sociálního státu z pohledu významných (politických) ideologií blahobytu (angl. welfare ideologies). Předmět si klade za cíl informovat o podstatných trendech ve vývoji současného sociálního státu v Evropě (Nový veřejný management, kvazi-tržní uspořádání veřejných služeb, proměny vládnutí – governance). Předmět seznamuje studenty rovněž s teorií tvorby a realizace veřejné (sociální) politiky a s přístupy k její analýze. Dotýká se přitom horizontální a vertikální dimenze tvorby politiky, hledá její teoretické aktéry a srovnává přístup shora dolů (top-down) a zdola nahoru (bottom-up).

Výsledkem studia tohoto předmětu by měla být schopnost studenta reflektovat roli sociálního státu v soudobé Evropě, ekonomické, sociální či demografické tlaky na jeho proměny. Studenti by měli být schopni popsat vzájemné vztahy trhu, státu a občanského sektoru v rámci tzv. trojúhelníku blahobytu moderní společnosti.

Procesuální stránka sociální politiky (její tvorba a dynamika) by měla umožnit studentovi reflektovat složitost vzájemných vazeb všech relevantních aktérů v sociální politice a interpretovat obtíže v tvorbě a realizaci veřejných (sociálních) politik.

Znalosti jsou využitelné v lokální i národní (mezinárodní) rovině tvorby a analýzy sociálních programů (sociálních politik). Prakticky jsou znalosti využitelné v koncepční a analytické činnosti Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, na krajské, městské a obecní úrovni při koncipování jednotlivých tematických oblastí sociální politiky (rodinná politika, politika zaměstnanosti, vzdělávací politika...), a také v procesech komunitního plánování sociálních služeb.

## **2 Teorie vzniku sociálního státu**

Tato kapitola se zabývá výčtem nabídkových a poptávkových teorií, které se snaží vysvětlit vznik a následnou dynamiku sociálního státu. Jde o teorie vysvětlující na jedné straně vznik sociálního státu a jeho vývoj skrze nabízení sociálních jistot obyvatelům sociálními aktéry (subjekty) a hledání jejich motivací a na druhé straně teorie interpretující vznik sociálního státu poptávkou ze strany obyvatelstva (úsilí dělnické třídy a další).

### **2.1 Evoluční a revoluční teorie sociálního státu**

V momentě, kdy začneme uvažovat o historických souvislostech a příčinách vzniku sociálního státu v západní společnosti, stojíme před otázkou: Kdo tyto myšlenky vyžadoval, kdo je nabízel, kdo je prosadil, jak rychle se nové ideje prosadily? Je možné pak v tomto duchu uvažovat o rozdělení na teorie evoluční a revoluční. V prvním případě jde o postupný plynulý vývoj dějin, ve druhém případě jde o skokový – revoluční – charakter dějin, kdy sociální stát vzniká určitým rozhodným okamžikem v dějinách, nikoli postupným vršením událostí a zkušeností.

### **2.2 Poptávkové a nabídkové teorie sociálního státu**

Teorie popisující vznik a další rozvoj sociálního státu lze rozdělit podle jiného hlediska na teorie „poptávkové“ a teorie „nabídkové“. Poptávkové teorie interpretují vznik a vývoj sociálního státu tak, že existovala poptávka „odspoda“, tedy od občanů, kteří poptávali sociální jistoty a sociální zabezpečení. Naopak nabídkové teorie interpretují historii sociálního státu jako vedenou „shora“, tedy existují síly (politické), které v nějakém svém zájmu nabízejí sociální jistoty občanům (např. v rámci předvolebního boje o hlasy občanů, tedy jde o formu slibů, za účelem „nákupu“ voličských hlasů).

#### **2.2.1 Poptávkové teorie**

Mezi poptávkové teorie lze zařadit následující:

- Neomarxistická teorie (autoři např. Offe, Piven, Cloward)

- Teorie industrializace (např. autor Wilensky)
- Teorie mobilizace dělnické třídy (např. autoři Bernstein, Kautsky)
- Teorie zájmových skupin (např. autor Pampel)

### **2.2.2 Nabídkové teorie**

Mezi nabídkové teorie vzniku sociálního státu (tedy nabídka “shora”), lze pak zařadit např.:

- Teorie volebního trhu (kritická škola)
- Teorie modernizace (např. autor Giddens)
- Teorie zaměřená na aktivitu státu (např. autor DeSwan)

Všechna výše uvedená dělení a klasifikace jsou pouze jednou z možností jak uchopit dějinný vývoj sociálního státu. Proto se nebraňme dalším možným náhledům na historickou interpretaci příčin vzniku sociálního státu. Ohledně interpretace vzniku a vývoje sociálního státu nepanuje shoda. Naopak, řada odlišných optik umožňuje neustálou diskusi o smyslu a původu sociálního státu v Evropě.

Všechny uvedené teorie se netýkají pouze historického interpretování vzniku sociálního státu, ale lze je použít i k interpretování soudobých změn na poli sociální politiky. Můžeme se tedy ptát i dnes jak by bylo možné interpretovat snižování objemu nároků občanů ze systému sociálního zabezpečení. Jak by tyto jevy interpretovala např. teorie volebního trhu. Jak by tyto trendy interpretovala např. teorie zájmových skupin apod.

### 3 Ideologie blahobytu

Tato kapitola se zabývá vymezením pojmu „ideologie“, dále typickými rysy velkých ideologií blahobytu a prvky/hodnotami, které by vlivná ideologie blahobytu měla splňovat. Na závěr kapitoly je uveden stručný historický exkurz do problematiky tzv. „konce ideologií“ v druhé polovině 20. století, resp. nástup postmoderních myšlenek a zánik možný zánik ideologického smýšlení.

#### 3.1 Ideologie jako pojem

Pojem ideologie jako první použil de Tracy v roce 1795 bezprostředně po francouzské revoluci v opozici k dominanci zvyků, tradicím, nadpřirozeným a mystickým náboženstvím ve vládní politice. Dle autorů George a Wildinga (1994) byla pro něj ideologie objektivní a nezaujatá sbírka myšlenek získaná prostřednictvím zkušeností – byla to věda myšlenek, rozumný nový způsob kompletace informací jak formovat vládní usnesení pro zlepšení společnosti. Ideologie měla mít pozitivní význam, pokud se týká způsobů analýzy, jak jsou myšlenky formulovány a využívány.

Netrvalo však dlouho a zastánci této nové disciplíny zjistili, že vládní politika je formována mnoha faktory a to i bez „objektivních“ znalostí o problematice. Napoleon tak začal ztotožňovat ideologii s doktrinářským a utopickým myšlením. Pole autorů George a Wildinga (1994) tento kontrast mezi ideologií jako rozumovou analýzou a doktrinářstvím, tedy jako kontrast reálna a utopie, přetrvával po staletí a ovlivňuje představu role společenských věd obecně i v politice dodnes.

Nakonec v padesátých a šedesátých letech 20. století obecně chápali sociologové ideologii jako systém hodnot a víry ve zvýšení sociální soudržnosti ve společnosti pro prospěch všech. Parsons (1951, s. 349 dle George, Wilding, 1994, s. 5) například definuje ideologii jako „systém víry, praktikovaný obyčejnými členy kolektivu... systém názorů, který je orientovaný na hodnocení integrace kolektivu“.

V nejběžnějším užití názoru je dnes ideologie souborem hodnot a přesvědčení jednotlivců, skupin a společnosti, které ovlivňují jejich postoje či chování. Jedná se o neutrální druh definice, která zanechává otevřenou otázku, čí hodnoty dominují ve společnosti a kdo z čeho má prospěch.



## 3.2 Rysy ideologie

Politické ideologie (ideologie blahobytu) mají několik vlastností (rysů). Stanovení těchto rysů je pochopitelně odvislé od konkrétních autorů, kteří se problematikou zabývají. Proto počet variant se liší autor od autora. Jones shrnul typické rysy do čtyř bodů (dle George, Wilding, 1994):

1. První rys znamená, že každá ideologie se snaží dát najevo základní orientaci, tedy **jaká je povaha člověka, jeho přirozenost**. Je člověk tvorem kooperativním nebo konfliktním? Toto mimo jiné koresponduje se základními paradigmaty společenských věd, tedy paradigmatem konsensu a paradigmatem konfliktu. Čili např. socialismus vidí lidi jako spolupracující a altruistické/nesobecké, zatímco klasický liberalismus je vidí jako sobecké a individualistické/samostatné.
2. Druhý rys ideologie je, že každá ideologie (bez ohledu na to, zdali je dominantní, či “opoziční” **poskytuje kritiku socio-ekonomických poměrů** dané doby. A to pochopitelně s ohledem na první bod, tedy jaký je lidská povaha/přirozenost (angl. human nature). Není nijak překvapující, že socialismus horuje za existenci státního vlastnictví, a redistribuce, zatímco liberalismus to vidí jako nesprávné.
3. Třetím rysem ideologie je, že zastánci dané ideologie poskytují **pohled do budoucnosti**. Všechny ideologie současně prezentují nadějný, ale za to velmi zjednodušený obraz budoucnosti. Inklinují tak ke zdůraznění všech pozitiv a tím zároveň ignorují všechna negativa, což vede k utopii.
4. Za čtvrté ideologie **poskytují svým přívržencům různé rady**, jaké metody by měli užívat k dosažení ideální společnosti.

## 3.3 Hlavní otázky ideologií ohledně sociálního státu

Když budeme brát v úvahu zmíněné rysy ideologií blahobytu, pak lze odvodit, že v tématu sociálního státu se všechny ideologie snaží poskytnout odpovědi na základní otázky, jako jsou například:

- Jak štedře by měl stát zasahovat do ekonomiky a sociálních záležitostí?

- Jaká jsou pozitiva a negativa funkcí sociálního státu a jeho opatření pro politický, ekonomický a sociální život v zemi?
- Do jakých organizačních forem by měl stát zasahovat?
- Jaká je ideální forma společnosti v budoucnu a jak ji odlišit od existujícího sociálního státu?
- Jaké metody nebo procesy jsou nezbytné k dosažení tohoto ideálního typu společnosti?

Politické ideologie lze tedy přetransformovat za účelem využití v tématu teorie sociálního státu do tzv. „ideologií blahobytu“ (angl. welfare ideologies). V tom případě se ideologie vyjadřují k roli státu, trhu a občanského sektoru a navrhují stabilní a udržitelný vztah těchto tří základních společenských institucí.

### 3.4 Kritéria významnosti ideologií

V době postmoderní, kdy vládne krajní relativismus názorů a idejí je obtížné vymezit ideologie, které jsou „důležité“ a „vlivné“ a ty „okrajové“. Proto není divu, že se někteří autoři pokoušejí nastavit kritéria pro posouzení významnosti ideologií pro společnost. Při výběru nejdůležitějších ideologií blahobytu pro současné moderní sociální státy můžeme použít následující „test“ významnosti ideologií dle autora Macridise (dle George, Wilding, 1994). Macridis navrhuje test čtyř klíčových hodnot, které se zdají být velmi důležité k systematické ideologií blahobytu. Jsou jimi soudržnost (koheze), pronikavost (časová délka prosazování ideologie), rozsáhlost a intenzivnost:

1. *Soudržnost* (koheze) odkazuje na možnosti, logiku a strukturu dané ideologie. Je daná ideologie vnitřně argumentačně logická a dobře provázaná?
2. *Pronikavost* (časová délka prosazování ideologie) označuje délku času, během které byla daná ideologie blahobytu aktivně propagována (ať už v minulosti nebo přetrvává její vliv až do současnosti). Nějaká ideologie může být již dávno zaniklá, zatímco jiné jsou naopak velmi nové, takže ani ony nesplňují tento test.
3. *Rozsáhlost* (extenzivnost) poukazuje na počet lidí, kteří sdílí nějakou ideologii. Např. feminismus prochází tímto „testem“ dnes, ale před pár desetiletími by tímto „testem“ neprošel vzhledem k malému množství stoupenců.

4. *Intensivnost* ideologie označuje míru „citového“ závazku stoupenců této ideologie, celkovou loajalitu a ochotu v zájmu ideologie jednat, či v extrémním případě dokonce riskovat. Tento test nejlépe odliší ideologie revoluční od ideologií pomalých (evolučních).

### **3.5 Soudobé významné ideologie blahobytu**

Nejsilnější ideologie jsou ty, které vyhovují všem čtyřem testům uvedených výše. Netřeba však zdůrazňovat, že jde vždy o spíše subjektivní posouzení těchto kritérií daným autorem či analytikem společnosti (sociologem). Proto pro někoho může být např. ideologie marxismu dnes již nepodstatná, pro jiného naopak nabírá na nové síle.

Na základě výše uvedených rysů ideologií a na základě „testu“ významnosti soudobých ideologií uvádí autoři George a Wilding (1994) šest nejvýznamnějších ideologií, které ovlivňují podobu sociálního státu v současné západní společnosti:

- Ideologie „Nové pravice“ (New Right)
- Ideologie střední cesty
- Sociálně demokratická ideologie
- Marxismus
- Feminismus
- Ideologie zelených (Greenismus z angl. green = zelený).

Podle George a Wildinga (1994) musíme vynechat např. antirasismus, ageismus (ideologie založená na stárnutí populace a z toho vyplývající diskriminace starších), nacionalismus a další ideologie. Ne však proto, že je považují za nedůležité nebo nezajímavé, ale proto, že nespĺňují kritéria (testy) významnosti uvedené výše.

## 4 Ideologie Nové pravice, Střední cesty a Sociální demokracie

Cílem této kapitoly je postupně prezentovat tři základní ideologie blahobytu. Tzv. Nová pravice se od 80. let 20. století snaží pojmout „welfare“ jako individuální zásluhový systém, ideologie střední cesty kombinuje tržní racionalismus s tradicionalismem a důrazem na rodinný prvek v zabezpečení, sociální demokracie pak v pojetí od 90. let 20. století kombinuje prvky tržního racionalismu s odpovědností vůči veřejným zájmům a soustřeďuje se tak na širší okruh témat veřejné politiky.

### 4.1 Nová pravice (New Right)

Nová pravice (New Right) se objevila a nabyla na síle v mnoha zemích Evropy v 70. a 80. letech 20. století. Tato ideologie je produktem ekonomických obtíží, které postihly globální ekonomiku po roce 1973 (ropné krize). A je to také reakce na silnou expanzi veřejných sociálních výdajů z 60. let 20. století.

Nová pravice rozvinula klasickou liberální kritiku státu a jeho aktivit a zásahů do trhu a aplikovala je na aktuální otázky socio-ekonomického vývoje. Pro Novou pravici jsou zde dvě klíčové osobnosti, které způsobily obrovský rozvoj sociálního státu a v mnohém se podle této ideologie mýlili – J. M. Keynes a W. H. Beveridge.

Keynes se podle ideologie Nové pravice mýlil ve třech bodech:

1. V jeho odporu k ziskovým motivům a honbě za ziskem.
2. Tím, že legitimoval deficitní tvorbu rozpočtů.
3. V tom, že nespatoval hlavní důraz v tvrdé práci, efektivní organizaci práce a zaměstnanosti.

Beveridge zase měl podle Nové pravice hlavní vliv díky své víře ve vhodnost kolektivních cílů a záměrů ve společnosti. Nová pravice tedy vidí vliv těchto dvou osobností jako klíčový a také jako vliv „škodlivý“ na vývoj sociálního státu. Podle Nové pravice tito zastánci sociálního státu podcenili sílu trhu a tržního soutěžení. Zastánci sociálního státu věří v možnost postupného sociálního „engineeringu“ - ve finále tak selhali ve schopnosti uchopit komplexitu tržních vztahů.

Zastánci ideologie Nové pravice odkazují na Adama Smithe (1723 – 1790) a jeho víru v to, že trh je prostředek pro spolupráci: „Trh lidí spojuje.“ Další velké selhání stoupenců sociálního státu spatřují zastánci ideologie Nové pravice v utopických představách, že všechny historické problémy (chudoba, nezaměstnanost) jsou odstranitelné a na každý problém existuje řešení (politika).

Ve výsledku tedy Nová pravice spoléhá na víru v lidi jako individua s pouze vlastními zájmy - ekonomické zájmy. Ve výsledku tak vzniká státní intervencionismus v sociálních otázkách díky soupeření o voličské hlasy (viz teorie volebního trhu – nákup hlasů politickými stranami skrze sliby sociálních jistot).

1. Souboj mezi stranami o hlasy voličů je nutí slibovat stále více a více slibů

2. chování politiků (individua s vlastním zájmem) je takové, že se přirozeně snaží maximalizovat svůj rozpočet (např. ministr svého resortu)...

Politikové tedy musí být chápáni jako objekty tržní směny a voliči musí rovněž být striktně chápáni jako individua s osobními zájmy (Buchanan 1986 dle George a Wilding, 1994). Dále ještě kritizuje Nová pravice přístup zastánců sociálního státu v tom, že příliš kladli důraz při interpretaci sociálních problémů na sociální a strukturální problémy a podcenili osobní lidské faktory (motivace, životní styl). Tento přílišný důraz na strukturální faktory nazývají „sociologickým“ přístupem - chudí jsou chudí, protože to způsobuje jejich prostředí a tím pádem nejsou zodpovědní za svou životní situaci, takže ani vláda nemůže očekávat, že si s touto situací poradí sami, naopak vláda musí vyřešit jejich problémy.

Tento přístup vidí Nová pravice jako předem odsouzený k zániku. Selhávání v řešení těchto problémů dokonce ještě zvyšuje poptávku po dalších aktivitách státu a tím pádem tento přístup sám o sobě vede k expanzi státního welfare a jeho vlastní selhávání dále zvyšuje dlouhodobě neudržitelný tlak na řešení těchto sociálních problémů - výsledkem je „cyklus selhání státního welfare“ (George, Wilding, 1994).

Stanovisko moderních liberálů lze podle Morawskiho (2005) shrnout do tvrzení, že o vznik sociálního státu se přičinila starost středních tříd o vlastní zájmy a jejich přesvědčení, že je nutno udělat něco pro systémovou nápravu negativních důsledků trhu, industrializace a kapitalismu. Způsob, jímž sociální stát vznikal, je charakteristický pro jednání středních tříd. Dělo se tak postupně a pod tlakem těch zájmových skupin, které se aktuálním jednáním učily metodám boje s hrozbami systému – hospodářskými krizemi,

ideologickým chaosem atd. Důležitou roli hrál v chování středních tříd také pocit odpovědnosti za život chudých lidí (Robson 1976 dle Morawski 2005, s. 149).

## 4.2 Střední cesta

Střední cesta je sice neodmyslitelnou součástí tématu sociálního státu, její charakteristické rysy jsou však z celkem pochopitelných důvodů (jde právě o roli střední cesty) nejasně vymezené a obtížně uchopitelné. Dá se říci, že zastánci ideje střední cesty sdílejí víru v systém volného trhu jako nejlepšího možného způsobu organizování ekonomiky, ale nemyslí si, že by celkově tento ekonomický předpoklad dokázal vytvořit ideální společnost.

Z hlediska historické interpretace představuje střední cesta interpretační proud, který zdůrazňuje, že sociální stát nevznikl čistě úsilím dělnické vrstvy, ale že je naopak výtvorem sdíleným všemi subjekty a všemi také v nějakém zájmu prosazovaný. Z hlediska teorií vzniku můžeme tedy poukázat na teorii zájmových skupin, ke které by se v tomto ohledu střední cesta mohla uchýlovat.

Střední cesta tak vidí sociální stát jako “přirozený” produkt vývoje vztahu mezi lidmi a demokracií jako systémem vládnutí. Stát potřebuje voliče, kteří mají určité potřeby a požadují služby, lidé (voliči) potřebují stát, aby jim tyto služby zajistil. Musí existovat vyvážená “společenská” smlouva: kdyby se stát nezajímal o lidi, proč by se lidé měli zajímat o stát? Podle George a Wildinga (1994) je role státu viděna jako pragmatická odpověď na “nemoci” demokratické společnosti (nemoci, nezaměstnanost, chudoba...).

Střední cesta dále nese výrazně rysy konzervativismu. Cílem je tedy zachování (přežití) společnosti jako organismu po co nejdélnější dobu. Výrazným rysem se tak stává důraz na tradice a jistoty a více či méně zřetelný odpor k radikálním společenským změnám.

## 4.3 Sociální demokracie

Podobně jako u většiny ostatních ideologií je těžké najít společné jádro všech větví sociální demokracie. Dá se však říci, že společné bude všem socialistickým myšlenkám to, že považují socialismus za formu společenského uspořádání nadřazenou kapitalismu.

Dalším podstatným prvkom je dôraz na demokratický proces spoločenskej zmeny. Tzn. zastánci demokratického socializmu odmietajú (napr. na rozdiel od marxistů) rychlou a tedy „revolučnú“ zmenu spoločenských podmienok. Proměna společnosti do demokratického socializmu tedy musí být pozvolná a odmietajú tedy jakoukoliv jinou formu přeměny společnosti kromě parlamentního procesu.

Pro demokratický socializmus je sociálna politika poměrně klíčovou disciplínou, jelikož predstavuje nástroj postupného budování (krok za krokom) demokratického socializmu a tedy podle této ideologie jediné spravедlivé společnosti.

Je třeba si uvědomit, že všechny zmíněné základní ideologie blahobytu lze interpretovat za využití různých „optik“, tedy jinak bude interpretována ideologie střední cesty napr. prizmatem teorie volebního trhu (nákup voličských hlasů) a jinak napr. za využití teorie zájmových skupin. Vzniká nám tak nepřehledné množství dílčích interpretačních rámců soudobé západní společnosti (její historie i současnosti).

## 5 Ideologie Marxismu, Feminismu a Greenismu

Cílem této kapitoly je postupně prezentovat tři nejvýznamnější ideologie blahobytu, které lze považovat buď za historické, nebo naopak za novodobé a prosazující se až ve druhé polovině 20. století. Oproti klasickým ideologiím blahobytu, které vycházejí z politické ideologie liberalismu, konzervatismu a socialismu, jsou tyto spíše dílčími náhledy na fungování společnosti. Některými autory mohou být chápány pouze jako odraz myšlenek daných zájmových skupin.

### 5.1 Marxismus

Marxistický pohled na sociální stát je jako ideologie vlastně nejvyhraněnější. Ku podivu (na první pohled) může být zvláštní tvrzení, že marxismus je nejvýraznějším kritikem sociálního státu ze všech ideologií. Je tomu tak proto, že sociální stát považuje za pouhou formu kapitalismu. Proto je celý koncept sociálního státu potřeba předem odvrhnout a nezabývat se dílčími detaily jeho nastavení či fungování.

Sociální stát je tak podle marxistické ideologie součástí kapitalistické logiky západní společnosti, která usiluje především o reprodukci kapitálu a kapitalistických společenských vztahů. Jádrem marxistické kritiky sociálního státu tedy je tvrzení, že kapitalistický způsob produkce vede k vykořisťování a ke konfliktům. Sociální stát je jedním z nástrojů vykořisťování, protože udržuje znevýhodněné v znevýhodněných pozicích a znemožňuje jejich emancipaci (vymanění se z okovů jejich sociální situace).

Vzhledem k teoriím historické interpretace a interpretace soudobého vývoje sociálního státu je marxismus výhradně revoluční ideologií, kdy nelze přijmout fakt postupného vyvíjení tlaku na společenskou změnu, ale radikální a skokový vývoj dějin. Zároveň je marxismus vystavěn na logice třídního boje, tedy sociální stát je poptáván „odspoda“ pracující vrstvou a je potřeba společenskou změnu vybojovat proti třídě mocných kapitalistů.

Soudobé kritiky marxismu poukazují hlavně na fakt, že dvě vyhraněné společenské třídy: buržoazie (kapitalisté) a proletariát (dělnictvo) již historie natolik rozměnila, že je nelze nijak definovat či uchopit. Dnes tedy nelze předpokládat, že by „dělnická“ vrstva jednala jako třída ve společném zájmu a jednotně. Vymizel tedy historicky předmět sváru



(dvě proti sobě stojící třídy), a proto je značnou částí sociálně-vědního diskursu považován marxismus za „mrtvou“ ideologii.

## 5.2 Feminismus

Feminismus je možné rozdělit do velkého počtu různých dílčích větví. Ty se odlišují jak svými teoretickými východisky, tak svými nástroji. Lze říci, že společným jmenovatelem je ženská otázka, zbytek je odvislý od ostatních základních ideologických směrů.

Zde se zaměříme právě na základě tohoto kritéria pouze na feminismus (1) liberálního typu, (2) socialistický feminismus a (3) radikální feminismus.

### 5.2.1 Liberální feminismus

Liberální feminismus se zaměřuje především na rovná práva žen a to v klíčových otázkách jako je vzdělání, práce a povolání, rodina, klíčové pozice ve společnosti (např. zastoupení žen v politice, ale též na manažerských pozicích v komerční sféře). Klíčovými předměty zájmu tak jsou pro liberální feminismus na poli sociálního státu odstranění bariér na trzích práce, odstranění mzdové diskriminace, ale též třeba zavádění kvót pro působení žen v politice apod.

Klíčovou charakteristikou liberálního feminismu z hlediska teorií sociálního státu je to, že uznává soudobé společensko-ekonomické podmínky jako východisko, tedy tržní kapitalismus a v jeho rámci role státu. Roli státu vidí jako „neutrální kolbiště“ pro prosazování zájmů.

Liberální feminismus je předmětem kritiky ostatních proudů feminismu, jelikož představuje podle nich velmi naivní pohled na trh a stát, jelikož jak trh, tak stát jsou mocenskými institucemi ovládanými muži a nemohou proto být neutrálním „kolbištěm“ pro prosazování zájmů. Dále je mj. kritizován liberální feminismus jinými směry feminismu za to, že se soustřeďuje převážně na problémy žen střední a vyšší třídy (manažerské pozice v komerční sféře, pronikání do politiky atd.) a zanedbává situaci žen jako celku.

### **5.2.2 Socialistický feminismus**

Socialistický feminismus nahlíží na společnost z hlediska jejich role v tradičních institucích jako je v první řadě rodina. Podle socialistického feminismu hrají ženy v kapitalistické společnosti roli biologické a sociální reprodukce. Přijatá závislost žen na mužském „chlebořádku“ snižuje jejich vlastní schopnost výdělků. Nízký plat žen pak posiluje jejich závislost na manželství (či jiném partnerství) s muži. Existuje tak vzájemný vztah mezi kapitalismem a rodinou, který je předmětem kritiky socialistického feminismu.

Socialistický feminismus tak (opět možná na první pohled paradoxně) kritizuje sociální stát za existenci rozsáhlé rodinné politiky, která je primárně využívána právě ženami a tím vede k trvalé mezigenerační reprodukci závislosti žen na jejich tradiční roli pečovatelek o domácnost a brání plné emancipaci (tedy vymanění se z pout tradičních společenských rolí). Sociální stát a jeho sociální politika je tak udržovatelem mužské nadřazenosti nad ženami a je předmětem kritiky.

### **5.2.3 Radikální feminismus**

Přístup radikálního feminismu, jak již vyplývá z názvu, je od ostatních směrů feminismu odlišný v revolučním pojetí společenské změny. Nahlíží ženy jako skupinu utiskovanou skupinou mužů. Toto utiskování je zakořeněno v biologii mužů a žen a zároveň „prorostlo“ do složitých společenských vztahů v kapitalistické moderní společnosti. Ženy a muži v manželství jsou tak interpretováni jako členové nepřátelých tříd – ženy jako zaměstnanci, muži jako zaměstnavatelé.

V tématu sociálního státu je radikální feminismus přínosný z historického hlediska tím, že přitahuje pozornost k tématům, která byla v minulosti předmětem tabuizování (domácí násilí, znásilnění). Dále je pak radikální feminismus zajímavý v problematice sociálního státu tím, že vyvrací tvrzení, že ženská podřízenost je produktem kapitalistických vztahů (jelikož jde o samotnou biologickou podstatu mužů a žen). Z tohoto důvodu je (možná opět na první pohled paradoxně) radikální feminismus relativně málo kritický k samotné podstatě kapitalistické západní společnosti.

## **5.3 Greenismus**

Základy současné ideologie zelených (zde preferují použití pojmu greenismus z angl. green = zelený) jsou relativně mladé. Greenismus je produktem především 70. let 20.

století a to jako reakce na vrchol zpracovatelské industriální západní civilizace, na který dospěla v 60. letech 20. století.

Už od počátku je greenismus rozdělen na dva odlišné směry, které je možno „opojmovat“ jako např.:

- environmentalismus versus ekologismus,
- slabý versus silný greenismus.

Tyto dva odlišné typy mají v zásadě jen málo společného vyjma základní pozornosti věnované potřebám prostředí a ochrany prostředí před bezohlednou exploatací. Slabý proud greenismu akceptuje současný řád světa s jeho důrazem na kontinuální ekonomický růst a spotřebu. To na co poukazuje je, že všechen tento růst by měl být ekologicky „friendly“. Například někteří zelení věří v možnosti daňových soustav potlačit pro životní prostředí ne zdravé aktivity a zvýhodnit ty, které jsou k prostředí přívětivé.

Greenismus silného typu v podstatě vychází z opaku: technologické drobné úpravy (i např. úpravy daňové soustavy) nemohou vyřešit současné problémy životního prostředí. Pouze redukce v ekonomickém růstu a spotřebě mají sílu toho dosáhnout. Dále staví na rovnostářském přístupu v rámci životních forem na Zemi. Lidé nejsou nadřazeni jiným životním formám - jsou pouze jedním z druhů na planetě.

Mnoho zastánců silného proudu nevidí žádný podstatný rozdíl mezi kapitalismem a socialismem, kteréžto jsou oba spojovány s honbou za ekonomickým růstem. A toto spojení vede k environmentální katastrofě. Propast mezi těmito starými ideologiemi a novou ideologií greenismu je nepřemostitelná a je potřeba nastolit zcela nový politický směr, aby bylo životní prostředí ochráněno.

„Politické směry industriálního světa - levé, pravé i středové, jsou něco jako tříproudá dálnice, kdy v každém pruhu jede jiný dopravní prostředek, ale všechny vedou stejným směrem. Greenismus cítí, že je to právě tento směr, který je špatně. Nejde tedy o volbu jízdního pruhu. Tato industriální dálnice vede do pekel - takže rozhodnutí greenistů je vyjet z této dálnice a nastavit si zcela jiný směr“ (Porritt 1984, s. 43 dle George, Wilding, 1994).

Řešením je tedy radikální odstranění existujícího stratifikovaného, autoritářského a exploatačního socioekonomického systému. Ideální společnost je z pohledu greenismu založena na premise, že lidé jsou pouze jedním z živočišných druhů na Zemi a nejsou ničím nadřazeni. Ideální zelená společnost je ekocentrická (ne antropocentrická) a staví na

ideji bioregionalismu, tedy prosazuje myšlenky decentralizace, lokálních komunit, občanské participace a malých sídel (ne velkých měst). Zároveň staví na trvale udržitelném rozvoji, což je založeno na myšlence limitů růstu ekonomik a sociálních států (George, Wilding 1994, s. 171).

Jak bylo uvedeno v kapitole o základních rysech a o kritériích (testech) významnosti ideologií, nemůže být nikdy výčet podstatných ideologií blahobytu (welfare) konečný. Proto budme otevření jakýmkoli dalším interpretacím společnosti, novým hnutím, které jednou zformují celé ideologické směry.

## 6 Modernizace sociálního státu – hlavní typy soudobých reforem

Po stoletém období vývoje sociálního státu, od skromných začátků německého Bismarckova sociálního pojištění v 80. letech 19. století až po současné rozvinuté sociální státy nejen v Evropě, se sociální stát dostal do uzlového bodu dalšího vývoje, obdobně, jako byla uzlovým bodem i velká hospodářská krize ve 30. letech 20. století nebo 2. světová válka.

### 6.1 Postindustriální společnost, globalizace – planetizace člověka

Přechod k postindustriální společnosti se vyznačuje změnami mnohých hodnot ve společnosti a tím pádem i změnami v požadavcích na pracovní sílu. D. Bell zformuloval určitou podobu evoluční teze, díky níž formuloval typy industriálních systémů, které „se vyznačují specifickými zdroji vyrábění, vědění, sociálních forem a axiálním principem“ (viz Müller 2002, s. 88).

Tabulka 1 - Typy společností a jejich charakteristika

Ukazatel/typ	Předindustriální	Industriální	Postindustriální
<b>Klíčový zdroj</b>	suroviny	finanční kapitál	vědění
<b>Technika</b>	řemeslná	strojová	intelektuální
<b>Metodologie</b>	zdravý výzkum	empirie, experiment	teorie, modely, simulace
<b>Pojetí času</b>	orientace na minulost	adaptace ad hoc	orientace na budoucnost
<b>Typ vztahů</b>	hra s přírodou	hra s umělou přírodou	hra mezi lidmi
<b>Axiální princip</b>	tradicionalismus	ekonomický růst	kodifikace teoretického vědění

*Zdroj: Müller 2002, s. 88*

Souběh přechodu k postindustriální společnosti a krize sociálního státu není podle Kellera (2005, s. 23) náhodný. „Přechod k postindustriální společnosti byl doprovázen podobně výraznou vlnou odchodu pracovní síly z průmyslu, jako byl vznik společnosti průmyslové doprovázen masovým odchodem ze zemědělství, jenž v řadě zemí vrcholil v období mezi dvěma světovými válkami a v padesátých letech 20. století.“

Sociolog Sak (2007) hovoří v podobném kontextu o „planetizaci člověka“. „Komunikace v kyberprostoru v planetárním rozměru a využívání infosféry – vazba na virtuální planetární vědomí – působí na formování planetárního člověka. Mezi chováním člověka, jeho myšlením a osobností existuje dynamická rovnováha. Komunikace a práce s informacemi a poznatky na planetární úrovni bude zpětně ovlivňovat jak chování člověka, tak jeho myšlení, hodnotový systém a celou osobnost“.

Z těchto myšlenek lze vyvodit podobné „fáze“ života společnosti, jaké lze vidět v předchozí tabulce. Zatímco v preindustriální společnosti se jedinec obtížně dostával ze své vesnice a z vlivu své komunity, pak jedinec, který se pohybuje v planetárním kyberprostoru, se „...postupně svým myšlením rozpíná od své lokality až k planetárnímu rozměru. Jestliže v minulosti byl členem lokální pospolitosti, nyní směřuje k tomu, být součástí planetárního společenství – planetárním člověkem, který prožívá svůj život v planetárních souvislostech a hodnotách“. Jak referuje Sak a Saková (2004 dle Sak, 2007), vliv šíře sociálního pole a kompetencí k aktivitě v rozšířeném sociálním poli na osobnost člověka byl již v případě evropanství a evropské identity empiricky ověřen. „Podobný vliv na vývoj lze předpokládat i u dalšího možného planetárního rozpínání sociálního pole“ (Sak 2007 s. 34).

Sociální státy zůstávají podle některých autorů (např. Offe) vnitřně protikladným fenoménem mj. i proto, že totiž v sobě spojují na jedné straně ochranu a na druhé straně jimi vytvářenou závislost. Mimo trh fungující sociální stát zbavuje podle kritiků jedince odpovědnosti a schopnosti postarat se sám o sebe a beneficianti jsou na něm stále více závislí. Globalizační procesy, které v současném světě stále akcelerují, vytvářejí tlaky na přizpůsobení národních ekonomik a tím pádem neodmyslitelně i národních sociálních systémů, které jsou s ekonomikou spojeny navždy jakousi pupeční šňůrou.

## **6.2 Klady sociálního státu**

Sociální stát zaměstnává velký počet úředníků, čímž vyrovnává nezaměstnanost, čili podporuje zaměstnanost. Sociální stát se zajímá o vzdělání a zdravotní stav svých občanů, čímž poskytuje kvalifikovanou a zdravou pracovní sílu, tím napomáhá ekonomické situaci. V keynesiánském pojetí zvyšuje kupní sílu obyvatel stanovením minimálního příjmu a poskytováním sociálních dávek, čímž podporuje stabilitu ekonomiky, snižuje sociální

napětí a nerovnosti. A v neposlední řadě (a subjektivně je to pro většinu lidí asi nejdůležitější faktor) vytváří a zvyšuje pocit sociálního bezpečí.

### 6.3 Argumenty proti sociálnímu státu

Kritika zprava viní sociální stát z toho, „...že trh nadměrně svázal a tím mu zabránil, aby vyřešil všechny problémy společnosti zcela sám“ (Keller 2005, s. 15). Kritika zleva mu vytýká, „...že svými sociálně kompromisními opatřeními zachránil systém, který stojí u kořene produkce sociálních nerovností a odcizení“ (ibid.).

Na konci sedmdesátých let, po proběhlých ropných šocích, iniciovali kritiku především neoliberalové. Podle Morawského (2005, s. 154) se jim podařilo přesvědčit veřejné mínění, že stát blahobytu je v krizi a je nutno ho demontovat (angl. dismantle). Jak dále ovšem podotýká „od začátku této debaty už uplynula řada let, a welfare state stále existuje, i když to nemá už tak snadné jako dříve“ (ibid.).

Například ve Velké Británii podle Morawského (ibid.) ani v průběhu osmnácti let vlády konzervativců, urputně bojujících proti sociálnímu státu, nedošlo, pokud jde o podíl státu v ekonomice, k větším změnám. Ani labouristická vláda Tonyho Blaira, která hlásá třetí cestu, „...na sebe nechce brát funkci dodavatele služeb a sama se omezuje na roli katalyzátoru změn.“ V jiných zemích jsou pak podle hodnocení Morawského odpůrci sociálního státu úspěšnější ještě méně. Spory o sociální stát pak probíhají v několika rovinách. „Vedle rozměru čistě ekonomického se předmětem sporu stávají politické, sociální i kulturní dopady sociálního státu“ (Keller 2005, s. 15).

1) *Ekonomické argumenty* proti sociálnímu státu. S rozsáhlým sociálním státem se pojí zpomalování hospodářského růstu, které však „...nastalo nejen z důvodu zvětšení sociálních výdajů státu. Ekonomické argumenty jsou tedy následující: zvyšování sociálních transferů - stát blahobytu - si vynucuje zvyšování daní, zvyšování daní snižuje míru úspor a investic. Nevyhnutelným následkem takové situace je snižování ekonomické efektivity, méně inovací a zpomalování hospodářského růstu“ (Bernholz 1995, s. 158 dle Morawski 2005, s. 154).

Hlavní spor je tedy veden o to, „...zda jsou intervence sociálního státu neslučitelné s principy účinné ekonomiky; či zda jsou naopak nutným předpokladem pro stabilitu a reprodukci tržních mechanismů. Podle kritiků zprava představuje sociální stát hned dvojnásobně

bariéru motivace. Svými příliš vysokými daněmi bere podnikatelům chuť do podnikání a svým příliš velkorysým sociálním zabezpečením bere pracujícím chuť do práce. Sociální stát ekonomiku dusí svou nákladností, nízkou efektivností a přílišnou mírou regulací“ (Keller 2005, s. 15-16).

V praxi však výdaje rostou, i když tempo jejich růstu se výrazně zpomalilo. Dále rostou sociální výdaje vyjádřené jako podíl na hrubém domácím produktu. Existuje sice obecně „...omezování nemocenských dávek, snižování podpor v nezaměstnanosti, zkracování doby placené mateřské dovolené atd. atd. Proč tedy celkové výdaje na sociální účely rostou? Protože roste nezaměstnanost, rozsah chudoby mezi pracujícími, a především proto, že roste počet důchodců – obecněji řečeno, nepříznivě se vyvíjí poměr pracujících a nepracujících“ (Kowalik 1997, s. 2 dle Morawski 2005, s. 155).

2) *Politické argumenty* proti sociálnímu státu. Objevily se také argumenty o přetěžování státu, nejen přetěžování ekonomiky. „Politici štědrými sociální pomocí natolik zvýšili očekávání lidí, že je posléze nemohli splnit bez rizika zhoršování hospodářské situace. A vezmeme-li v úvahu teorii veřejné volby, podle níž se politici ve svém jednání řídí egoistickými motivy, jsou samozřejmě ohroženy i jejich zájmy“ (Morawski 2005, s. 155). Velké sliby znamenají marnotratnost. K jejímu omezování má „...dojít cestou privatizace služeb, které poskytoval stát, a podřízení státních agentur konkurenci. To si však může vyžádat politickou cenu např. prohrané volby“ (ibid.).

3) *Kulturně-společenské argumenty* proti sociálnímu státu. Podle těchto argumentů zmenšuje sociální stát odpovědnost a samostatnost jednotlivce. Podle některých autorů je v tomto případě závislost podobná té na drogách (Fraser, Gordon 1997). „Jednou z podob této závislosti je nepochybně zvyšování nároků vůči státu a posilování etatistických postojů (Hirschman 1991). Charles Murray (1998) přesvědčivě dokázal, že intervence státu může ničit rodinu a podporovat růst počtu marginalizovaných lidí, tzv. podtřídy (underclass)“ (Morawski 2005, s. 156).

Debatu o kritice sociálního státu shrňme hodnocením, které uvádí Keller (2005, s. 19): „Kritika zprava ani zleva sociální stát příliš neoslabil. Rozvracejí ho však procesy, k nimž dochází v rámci vývoje moderní společnosti, a to za přímé spoluúčasti sociálního státu.“



## 6.4 Překračování sociálního státu

V průběhu uplynulých let se dostává stále větší podpory tvrzení, že rozvinuté kapitalistické společnosti podstupují proces transformace, který směřuje k sociálním a politickým uspořádáním, která jdou (v určitém slova smyslu) dále za sociální stát, překračují jej (beyond the welfare state). Nejnápadnější z těchto tvrzení jsou podle Piersona, autora publikace s názvem „Beyond the Welfare State“ (1991, s. 3-4) tato:

1) V dlouhodobém pohledu je sociální stát nekompatibilní se zdravou tržně orientovanou ekonomikou. Pouze výjimečně příznivé okolnosti pro ekonomický růst v poválečném období umožnily současnou expanzi ekonomie a sociálního státu. V současném měnícím se prostředí ekonomických podmínek to pro pravou část politického spektra znamená, že ekonomický růst může být obnoven pouze výrazným snížením odvodů do sociálního státu. Pro levou část spektra to implikuje, že aspirace na jistoty (obsažené v myšlence welfare state) mohou být pokryty pouze transformací společnosti směrem do socialismu.

2) Rozvoj sociálního státu byl integrovanou součástí evoluce moderních kapitalistických společností, nicméně období jeho rychlého růstu bylo zároveň historicky unikátní. Sociální stát dnes dorostl až na „svůj limit“. Jeho celkové odstranění není ani potřebné ani pravděpodobné, ale jakýkoli další růst výdajů začne podkopávat základy jeho veřejné podpory.

3) Změny v mezinárodní politické ekonomii stále více podkopávaly okolnosti pro podporu národních sociálních států. Síly národních vlád a národně budovaný kapitál – v rámci těchto podmínek byly sociální státy nejtypičtěji utvářeny – byly podkopány rostoucí internacionalizací a deregulací ekonomie moderního světa (globalizace). Keynesiánský welfare state je nekompatibilní s touto novou mezinárodní politickou ekonomikou.

4) Poválečný welfare state reprezentuje „historický kompromis“ mezi silami a zájmy kapitálu a organizované práce na druhé straně. Zatímco donedávna welfare state oba tyto zájmy pokrývaly, stává se sociální stát v současnosti stále méně atraktivním pro obě tyto zmíněné síly.

5) Rozvoj opatření sociálního státu (hlavně v oblasti veřejného zdraví a veřejného vzdělání) sám o sobě podkopává nezbytnost sociálního státu (sociálního zabezpečení).

6) Sociální stát reprezentoval v minulosti vhodné institucionální prostředky pro doručování určitých služeb (za dané úrovně sociálního a ekonomického rozvoje). Pokračující ekonomický růst způsobil, že jsou tyto formy zabezpečení stále méně vhodné. Růst hojnosti pro konzumenty v rámci západních společností, má za výsledek rostoucí nespokojenost se státně organizovaným zabezpečením a stále vyšší přechod těchto cílových skupin k tržně poskytovaným službám.

7) Další rozvoj není proveditelný pomocí podpory konvenčních politik sociálního státu. Je tomu tak proto, že sociální stát je svázán potřebou ekonomického růstu a růstu produktivity, což není dále slučitelné s pokrýváním skutečných lidských potřeb a zabezpečení skutečných jistot.

## 6.5 Reakce sociálních států na krizi

V reakci na krizi sociálního státu se objevily také pokusy sociální stát zcela demontovat, ale výsledky jsou poměrně skrovné. Podíváme-li se na věc realisticky, likvidaci sociálního státu nelze provést, je možno pouze měnit formy jeho působení. V zásadě se opět projeví tři cesty, kterými reagovaly různé vyspělé sociální státy.

1) Neoliberální země, jakou jsou USA, Kanada, Austrálie, Nový Zéland nastoupily strategii deregulace mezd a pracovního trhu.

2) Kontinentální země konzervativního modelu, jako jsou Německo nebo Francie, nastoupily cestu pracovní redukce, přizpůsobení práce.

3) Skandinávské země pak cestu expanze zaměstnanosti (hlavně žen).

Osmdesátá léta tedy ukázala, že krize neznamena, jak to předpovídali neomarxisté a teoretici nové pravice (New Right), konec sociálního státu. Krize vyvolala jeho „úspěšnou adaptaci“ určitým „inkrementálním“ způsobem. Podle Kleina (1993, s. 12-13) „...předpovědi krize a kolapsu přehlédly ...institucionální pružnost sociálního státu a dlouhodobý efekt drobných, postupných změn. Výdaje sociálního státu nebyly nikde redukovány; vlády však všude našly způsoby, jak snížit tempo růstu výdajů, které zdědily ...redukce byla maskována technickou změnou v metodě výpočtu valorizace dávek (například zrušením závislosti tohoto výpočtu na růstu příjmu)“ (dle Musil 1996, s. 26).

Jinou metodou bylo „...soustředění hospodárných opatření na skupiny s menší politickou mocí (například na lidi závislé na dávkách a na nezaměstnané)...“ Vlivné

kategorie voličů, „...jako například důchodci ...z tohoto procesu vyšly ...bez ztrát ...populace těch, kdo žijí na okraji nebo mimo trh práce, jsou na tom ...hůře.“ Podle Kleina prokázal „sociální stát ...v osmdesátých letech způsobilost k organizační adaptaci“ a zareagoval na „kritiku sebe-obslužné byrokracie“. V tak rozdílných systémech, jakými je britský a švédský sociální stát, byli „v naprosto odlišném ideologickém kontextu“ státem zřízení poskytovatelé zdravotních služeb donuceni vést konkurenční boj o zákazníka. Touto cestou měla být spotřebitelům poskytnuta možnost volby zdravotní péče (Musil 1996, s. 26).

## **6.6 Modernizace sociálního státu**

Pojmem modernizace sociálního státu bývá nazýván soubor opatření, který má za úkol zmírnit napětí mezi trhem a sociální sférou, má za úkol posílit sociální kontrakt. Modernizace sociálního státu přitom podle Kellera (2005, s. 75) „...není výsledkem svobodné volby či vlastního rozhodnutí politiků. Takzvaná modernizace je ve skutečnosti vynucenou a čistě defenzivní strategií, která politice zbyla poté, co trh přestal dodržovat příměří s rodinou a se státem jako sférami společenské reprodukce. Pod heslem větší flexibility pracovní síly je přenášeno na zaměstnance a jejich rodiny stále více tržní nejistoty, zatímco na stále křehčím a bezmocnějším (sociálním) státu spočívá veškerá zodpovědnost za sociální dopady deregulované ekonomiky. Tato nešťastná a nebezpečná konstelace je skutečným kontextem úsilí o takzvanou modernizaci sociálního státu. Není proto vůbec od věci, jestliže se někdy hovoří spíše o „regresivní modernizaci.“

Základní strategii modernizace lze shrnout podle Kellera (ibid.) v zásadě do dvou bodů:

- 1) Snižování objemu nároků občanů sociálního státu.
- 2) Přesouvání povinnosti financovat zbylé nároky na samotné zaměstnance.

### **6.6.1 Modernizace nároků**

Jak shrnuje Keller (2005, s. 76), existují tři hlavní způsoby, jak snižovat sociální nároky či sociální práva občanů. „Vznikne-li potřeba rychlejší modernizace sociálního státu, mohou být všechny tři způsoby uplatňovány současně a libovolně kombinovány.“

- 1) Zpřísnování podmínek pro přiznání nároků (modelově např. prodloužení minimální doby placení pojistného, prodloužení doby, po kterou musel žadatel o dávku pracovat, aby

mu vůbec nárok na ni vznikl, povinnost přijmout jakékoli zaměstnání v případě nezaměstnanosti, jinak hrozí riziko pozbytí nároku na dávku).

2) Snižování výše přiznaných dávek (např. případně stanovení maximální výše, které může dávka nabývat, případně i bez ohledu na předchozí výdělků).

3) Zkracování doby, po kterou jsou dávky pobírány (např. posunování věku odchodu do starobního důchodu...).

V sociální politice podle Murraye (1998) v souvislosti s problémem modernizace existovala tendence dopouštět se chyby směrem k vyloučení (exkluzi) některých skupin obyvatelstva. To vše pod heslem „lépe upřít pomoc některým skutečně potřebným lidem než nechat proklouznout několik flákačů“. Takový postoj však podle něj souvisel s předpokladem, že se tím slouží většímu dobru. Bylo tím třeba podpořit morální zásady. „Jestliže nějaký člověk dostává nepatřičnou pomoc, je to špatné jak pro něho (podlamuje to jeho charakter), tak i pro celou společnost, protože jí to dává špatný příklad“ (Murray 1998, s. 203).

Dále tam, kde dojde k oslabení tohoto předpokladu nebo k jeho úplnému opuštění, dochází podle Murraye (ibid.) k projevům zákona nedokonalé selekce. Zákon nedokonalé selekce vede k programům s neustále se zvětšujícími cílovými populacemi. Vychází z naprosto opačného předpokladu ohledně toho, co nakonec způsobí onu morální újmu. „Jestliže si lidé sami špatný stav, ve kterém se nacházejí, nezavinili, potom nemůže nijak vážně uškodit, poskytneme-li jim pomoc, kterou tak úplně nepotřebují. Připustíme-li do programu nějaké lidi, kteří si to nezasluhují, nezpůsobí to žádnou morální újmu. Morální újmu ale způsobí, jestliže vyloučíme nějakou zasluhující si osobu“ (ibid.).

### **6.6.2 Modernizace sociálních výdajů**

Druhou základní tendencí modernizace sociálního státu je už výše zmíněný přesun financování sociálních výdajů na samotné klienty sociálního státu, především na zaměstnance.

Podle Kellera (2005, s. 78) existují opět tři hlavní způsoby, jak přesunout financování sociálních výdajů na občany.

1) Příjmy z podnikání jsou „...zcela, anebo alespoň částečně osvobozeny od placení daní a kategorie nejvyšších příjmů jsou zvýhodněny nejrozličnějšími daňovými úlevami

včetně rovné daně z příjmu. Zvláštní přitom je, že právě pravicoví politici, pro které je jinak každá rovnost projevem komunismu, ve zvýšené míře horují pro rovné daně.“

2) Snižování vedlejších mzdových nákladů, „...a to především v podobě snižování příspěvků zaměstnavatelů na povinné pojištění pracovní síly.“

3) Tlak na zvyšování úlohy soukromého pojištění, díky němuž financování sociálních nároků nemá jít ani z daní bohatých, ani ze zisku zaměstnavatelů (Keller 2005, s. 78).

## 6.7 Flexibilizace práce

Flexibilní pracovní sílu je podle mého názoru možné chápat dvojitým způsobem. Za prvé v souvislosti se vzděláním, za druhé v souvislosti s typem uzavíraných pracovních smluv. Zatímco v prvním případě je slovo „flexibilní“ všeobecně chápáno v pozitivním slova smyslu, ve kterém je flexibilní pracovní síla žádoucí. Jde o stav, kdy jsou lidé natolik vzdělaní, že dokáží flexibilně změnit zaměstnání, přijmout jiné pracovní místo. Pro zaměstnavatele jsou svým vyšším vzděláním (se kterým se obecně vyšší flexibilita pojí) zajímavější. V této významové konotaci jej většinou používají rozvojové dokumenty, které formulují obecné cíle sociální politiky na „příští“ období.

O jiném chápání pojmu flexibilní práce referuje Keller (2005). V tomto druhém slova smyslu flexibilní práce konotuje spíše negativní významy. Flexibilizace práce podle něj znamená v zásadě dva efekty.

1) Namísto plnohodnotných standardních pracovních smluv jsou upřednostňovány dílčí a krátkodobé kontrakty na omezenou pracovní dobu. Vedle tzv. plných pracovních úvazku tvoří stále větší část nabídky místa s částečným úvazkem, přechodná pracovní místa apod. Existuje např. módní „sdílení práce“ (job sharing).

2) Sílí tendence přecházet od klasického zaměstnaneckého poměru k mnohem volnějším vztahům mezi firmou a formálně samostatnými dodavateli a subdodavateli jednotlivých úkonů, produktů a služeb (Keller 2005, s. 27).

Obojí má však podle tohoto autora pro sociální stát a jeho občany stejný důsledek, „...je jím přesun stále větší části tržní nejistoty z firem na zaměstnance či subdodavatele. Zaměstnavatelé se skrze flexibilizaci práce snaží přesunout na zaměstnance (či subdodavatele) rizika plynoucí z kolísání poptávky po svém zboží a službách“ (ibid.).

Nejvýraznějším efektem, kterého flexibilizace práce dociluje, je optické snížení míry nezaměstnanosti. Děje se tak ovšem za cenu, „...že stoupá podíl nízko placené práce a narůstá riziko, že výdělek ekonomicky činného člověka se bude pohybovat na hranici bídy či jen těsně nad ní. Vzniká tak relativně nový jev označovaný jako „pracující chudoba“ (ibid.).

## 6.8 Nový veřejný management (NPM)

Zvyšující se výskyt slova „management“ v popisu řízení veřejných záležitostí je podle Colebatche (2005) možno vystopovat zpětně až k reformní agendě šedesátých a sedmdesátých let. Je třeba se soustředit na požadované výsledky a jejich dosažením mohou být pověřeni manažeři orientovaní na cíl. Poté následovala rétorika devadesátých let s jejím znovuoobjevením konceptu governance, tvrdící, že veřejní činitelé musí dostat autonomii pro nalezení inovativních odpovědí na veřejné problémy a že musí „kormidlovat a ne veslovat“, tj. poskytnutí služby zajistit, ne ji nutně osobně poskytovat.

Pojmoslovnou stánku věci uvádí např. Gunn (1987, s. 33 dle Colebatch 2005, s. 72), když tvrdí, že v padesátých letech se převažující zájem o zkoumání veřejného sektoru týkal institucionální reformy a používal se termín „veřejná správa“. V šedesátých letech vyvstal nový zájem o plánování: „racionalisté prováděli strategická rozhodnutí“ spojená s výrazem „veřejná politika“. V osmdesátých letech se projevila snaha snížit veřejné výdaje a přijmout metody soukromého sektoru a běžnějším se stal termín „veřejné řízení“ či „veřejný management“.

Nový veřejný management „...zaváděný od poloviny 60. let v USA a od poloviny 80. let v Evropě kladl důraz na ekonomičnost, účinnost a efektivnost nákladů a organizací, nástrojů a programů sociálního státu, jakož i na zvýšení kvality jím poskytovaných služeb“ (Horák a Kulhavý 2008). Těchto cílů má být dosaženo „...zavedením nového způsobu řízení, tzv. nové vlády (new governance), která představovala tendenci uvolnit všudypřítomnou kontrolu, zflexibilnit řízení managementu, měření výkonů, kontraktování a privatizace (srv. Brodtkin 1997, 2001, Hasenfeld 1983, Clarke a Newman 1997, Harris 1998, Hoós a kol. 2005)“ (Horák a Kulhavý 2008, s. 7).

Tento přístup podle Colebatche (2005, s. 73) posiluje orientaci na cíl, „...ale jinak dává manažerům více autonomie a volnosti v tom, jak těchto cílů dosáhnout. Na různých

místech to může znamenat různé věci, protože manažeři vypracují k dosažení cílů různé způsoby, avšak to, co politikou skutečně bude, vzejde nakonec z místních jednání.

Pollitt (2003) identifikoval následujících osm klíčových elementů New Public Managementu (dále jen NPM):

- posun v zaměření managementu od vstupů a procesů směrem k výstupům a výsledkům;
- posun směrem k měření a kvantifikaci, hlavně skrze rozvoj indikátorů výkonnosti a systémů benchmarkingu;
- preference specializovanějších „plošších“ a autonomnějších organizačních struktur;
- nahrazení formálních hierarchických vztahů (jak mezi organizacemi tak uvnitř nich) horizontálními kontrakty;
- podstatně vyšší využití trhu a tržních mechanismů v poskytování veřejných služeb;
- důraz na kvalitu služeb a orientace na zákazníka;
- rozšiřování a „rozmazání“ hranic mezi veřejným sektorem, tržním sektorem a tzv. třetím sektorem;
- posun v hodnotových prioritách od universalismu, rovnosti, zabezpečení, směrem k efektivitě a individualismu.

Podobně shrnují klíčové prvky Nového veřejného managementu Foster a Plowden (1996, s. 45-46 dle Colebatch, 2005, s. 73):

- oddělení nákupu veřejných služeb od jejich poskytování,
- sloužit raději zákazníkům než byrokratickým, politickým, nebo výrobním zájmům,
- dávat přednost tržním cenám před daněmi,
- jsou-li subvence nutné, poskytovat je přímo a transparentně,
- rozšířit konkurenci,
- decentralizovat nabídku,
- podpořit komunity, aby mohly nabízet služby,
- stanovit cíle volněji a kontrolovat raději výstupy než vstupy,
- dosáhnout deregulace,

- raději problémům předcházet pomocí plánování než je následně napravovat.

Přístup zvaný NPM svým způsobem podle Colebatche (2005, s. 73) posiluje orientaci na cíl „například tvrzením, že pověření lídři by měli určit cíle a dohodnout s úřady jejich realizaci, ...ale jinak dává manažerům více autonomie a volnosti v tom, jak těchto cílů dosáhnout. Na různých místech to může znamenat různé věci, protože manažeři vypracují k dosažení cílů různé způsoby, avšak to, co politikou skutečně bude, vzejde nakonec z místních jednání.“ Zmíněný přístup reflektuje důležitost lokálních přístupů k tvorbě i administraci welfare (blahobytu).

Můžeme tedy vidět, jak tento druh manažerismu koresponduje s komponenty nových forem vládnutí (governance), které byly zmíněny výše. Obojí identifikují jako důležité (a) oploštění státu na komplexní sérii vzájemných sítí a partnerství, (b) procesy vyjednávání a kontraktualizace, které jdou příčně přes sektory a linie odpovědnosti, (c) techniky sběru informací, které dávají zpětnou vazbu o měřitelných výstupech a aktivitách a (d) důraz na stakeholding, tedy pozornost věnovanou aktérům, kteří mají zájem na fungování sociálních programů (Fitzpatrick, 2005, s. 163). Podle Colebatche (2005, s. 74) však není vždy jasné, „...zda diskuse o novém veřejném managementu popisují, co je nebo čeho bylo dosaženo, nebo obhajují, co by mohlo nebo mělo být. Mnoho prací jasně nerozlišuje mezi empirickým a normativním popisem světa“.

## 6.9 Kritika NPM

Tato forma manažerismu tedy zdůrazňuje výstupy, jejich měření, tedy snahy o objektivní podchycení výstupů, jejich kvantifikaci, tvorbu časových řad atd. Tím se veřejný sektor a jeho řízení dostává do sfér pozitivní vědy a kvantitativních metod, což je podnětem ke zřetelným kritikám, hlavně ze strany konstruktivistických a interpretativních proudů sociologie.

Finlayson (2003 dle Fitzpatrick 2005, s. 163) uvádí rozsáhlou kritiku nových forem manažerismu:

- Důraz ve veřejném sektoru se posunul ze vstupů (výdaje a sociální struktury) směrem k výstupům (výkonnost a efektivita - performance and efficiency). S limity sociálních výdajů, které byly brány v úvahu, bylo dosaženo tvůrci politiky růstu produktivity (“best value“) za stávajících zdrojů. Výstupy byly v rostoucí míře subjektem kvantifikace za



současných odměn a sankcí. Klíčové k měření výstupů je nastavení specifických cílů, které mohou někdy reflektovat pokřivený dojem o skutečné aktivitě institucí. Ty aktivity organizací, které nejsou jednoduše měřitelné, byly vyčleněny z kategorizace jako měřitelné výstupy (přitom velká část právě těchto aktivit je nakonec skutečnou, reálnou službou, např. neměřitelná psychická podpora, pozn. autor). Jeden z důsledků může být, že tyto „nevýstupové“ aktivity vyzní do ztracena, jelikož k nim nejsou přiřazeny žádné body (odměny za výkon) a jelikož „požírají“ čas a zdroje, které by mohly být využity jinde, a proto mohou dokonce způsobovat sankční reakce inspekčních (hodnotících orgánů).

- Ethos veřejných služeb orientovaný na sociální potřeby, byl částečně nahrazen souborem formálních, kontraktuálních vztahů. Tento přístup je bližší konkrétně vyjádřeným preferencím uživatelů „zákazníků“ služeb. Zákazníci služeb jsou považováni za potenciálně schopné posoudit kvalitu veřejných služeb stejně, jako jsou schopni posoudit kvalitu zubní pasty.

- Soupeření v rámci organizací a mezi organizacemi veřejného sektoru se stalo stále běžnějším jevem. Od organizací veřejného sektoru se očekává, že budou více podnikat a budou se méně bát rizika, tedy že budou kopírovat příklady ze soukromého sektoru. Budou spolupracovat se soukromým sektorem v partnerství a budou umožňovat působení soukromým firmám, když budou samy selhávat.

- Moc se posunula směrem k manažerům, takže se předpokládá, že si zvnitřní technologie (slovník a postupy) managementu. Profesionální autonomie řadových pracovníků tak byla v zásadě redukována. Režimy auditů a inspekcí se staly nekonečným kolotočem. A jsou to právě tyto inspekce (evaluace), které umožňují dlouhodobou institucionalizaci manažerských režimů. To pak může představovat i to riziko, že transformují své aktivity do podoby informací, které režim vyhodnotí jako užitečné, bez ohledu na potřeby reality.

Governance a manažerismus jsou často považovány za pragmatické filosofie založené na evidenci (znalostech, zkušenostech), jsou tedy spojeny jen s tím, co funguje v komplexní společnosti. Takže názory ohledně toho, co funguje, nejsou nikdy ideologicky neutrální. Sociologicky informovaná kritika trvá na tom, že diskurzivní techniky governance a managerialismu vytvářejí sociální svět, kterému se pak samy nabízejí jako řešení.

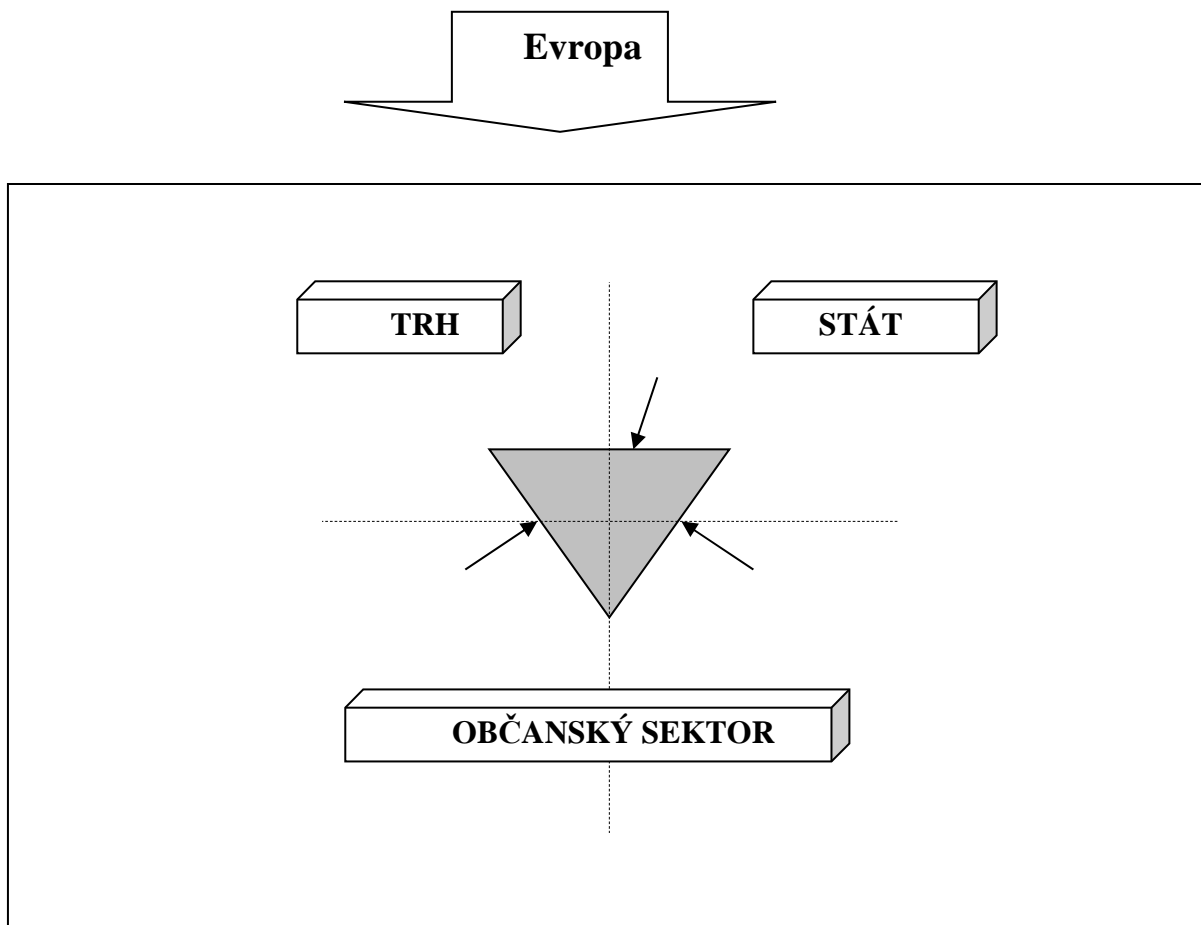
Kritické poznámky k manažerismu tohoto typu uvádí dále např. Fitzpatrick (2005, s. 163). Bylo poznamenáno již výše, že přežití různých organizací v rámci soupeřícího

prostředí (které svým působením manažerismus podněcuje) se stává stále důležitějším prvkem reality. Různí aktéři tak mohou mít zájem na simulaci informací, které pak poskytují pro externí inspekce (hodnotitele). Tato simulovaná data pak mohou zajistit jejich přežití. Takže spíše než by odpovídala strategie nového veřejného managementu pragmaticky na svět okolo, nemusí podle Fitzpatricka (2005) dělat nic více, než vytvářet mlhavé prostředí, ve kterém statistiky nahrazují realitu a kvantita kvalitu, kde politika vedená znalostí (ang. evidence based) se stává znalostí vedenou politikou (ang. policy-led) a kde dosažené cíle se stávají samy o sobě známkou progresu, bez ohledu na skutečnost.

## **6.10 Konvergence sociálních států (sbližování systémů)**

Tento pojem slouží k označení procesu, v němž „původně značně rozdílné soustavy se postupně sbližují, přebírají prvky i celé segmenty odlišných soustav“ (Potůček 1997, s. 39). Převzetí dílčího prvku nebo „segmentu“ jiné soustavy nemusí vést k přenosu jeho smyslu a funkce.

Tzv. trojúhelník blahobytu, kde figurují jeho jednotlivé cípy v podobě státu, trhu a občanské společnosti (základní instituce moderní společnosti) lze využít ke znázornění konvergence sociálních států. Proces konvergence znázornit zmenšující se plochou trojúhelníku.



Obrázek 1 - Institucionální organizace sociálního státu - konvergence

*Zdroj: Vlastní zpracování autorem*

Jak již bylo uvedeno, převzetí dílčího prvku nebo „segmentu“ jiné soustavy nemusí vést k přenosu jeho smyslu a funkce. „Daný prvek či segment může být při zavádění do jiné soustavy zbaven svého původního smyslu a může být použit jako nástroj ochrany nebo reprodukce odlišných hodnot nebo strategických cílů. Kontinuita tradice kterékoliv z těchto soustav spočívá především v tom, k jakým cílům jsou ty či ony nástroje (určité formy pojištění, typy sociální pomoci apod.) užívány, respektive do jakého významového kontextu jsou dosazeny. Například důchodové pojištění diferencované podle příjmu pojištěnce může v jedné soustavě plnit funkci klíčového prvku systému ochrany statusových rozdílů, zatímco v jiné soustavě může plnit funkci doplňku, která zajišťuje politický souhlas příjmově úspěšnějších vrstev s univerzalisticky koncipovanou soustavou sociálních podpor, která přerozděluje vytvořené zdroje ve prospěch příjmově slabších vrstev“ (Musil 1996, s. 10).

Tlaky současného procesu globalizace vedou, podle určitých domněnek, k rychlému sblížení sociálních systémů různých zemí „...ve směru hledání jakéhosi nejnižšího

společného jmenovatele. Rozdíly mezi různými typy sociálního státu budou prý stále více mizet a výsledkem se stane minimální sociální stát“ (Keller 2005, s. 44). Nicméně ve skutečnosti zde, podle tohoto autora, proti sobě stojí dvě zhruba stejně mocné síly. „Na jedné straně je to značná setrvačnost existujících sociálních systémů a jejich snaha reprodukovat se na těch základech, na nichž byly kdysi založeny a které jsou pevně zakódovány v jejich struktuře. Proti tomu působí jako druhá z obou sil tlaky globalizace, jež vynucují škrty v sociálních výdajích, snižování přímých daní, rozšiřování neplnohodnotných (flexibilizovaných) forem práce a v důsledku toho všeho nárůst sociální nerovnosti“ (ibid.).

Pokud by byla skutečně nastoupena právě tato cesta vývoje, mělo by to podle tohoto autora „...nezanedbatelné sociální a kulturní dopady. Znamenalo by to jednak další zvýraznění již dnes zřetelné krize mezilidské a mezi-skupinové solidarity, vedlo by to k vyřazení středních vrstev z mechanismu vzájemného pojištění a z fungování sociálního státu a nepochybně by to vyústilo ve vyostření sociální otázky v její nové podobě“ (ibid.).

Je důležité podotknout (a vyplývá to z předchozího textu), že politiky jsou vytvářeny a cíle dosahovány v národním kontextu. Zatímco sociální vědci (byť vzdáleni od sebe navzájem v čase i v teoretickém postoji, jako jsou Marx a Titmuss) souhlasí, že národy se mohou a měly by se učit od sebe navzájem – bez ohledu na to jestli jde o pozitivní nebo negativní lekce – stále zůstává pravdou, že historie národních států je charakterizována velkým kulturním a institucionální izolovaností, která brání změně. Mimoto strukturální a kulturní konfigurace, která vytváří národní stát v jeho historické kontinuitě, činí podstatu „problémů“ podivně národní (Mishra 1990).

Národ má svou historii – ekonomickou, politickou a sociální. V každém momentě má rovněž soubor určitých institucí, díky nimž může probíhat regulace produkce i distribuce, která řídí konflikty a obecněji vytváří sociální rozhodnutí a utváří sociální hodnoty. Tzv. „krize“ kapitalismu proto nabývá specifických forem, jakými dopadá na národní státy v různých momentech na trajektorii jejich historie a rozvoje (Mishra 1990).

Existuje tedy spíše situace, kde režimy odpovídají na ekonomické problémy různými způsoby. Na jedné straně vidíme neokonzervativní vlády Velké Británie a Spojených států, které jak vidno vytvářejí novou cestu pro své národy – při které jde o větší rozsah soukromého podnikání a trhu a redukci rozsahu státu ve smyslu jeho ekonomických a sociálních aktivit. Na druhou stranu máme sociálně-demokratický přístup (který pro

zjednodušení budeme nazývat sociálně-korporativistickým), například v Rakousku a Švédsku, jejichž hlavním rysem je aktivita zahrnující hlavní ekonomické zájmy a stát, založený na širokém konsensu podpory a smíšené ekonomiky sociálního státu (Mishra 1990).

Podle zjištění některých autorů lze tvrdit, že globalizace vede k útlumu sociálního státu „...pouze v těch zemích, kde byla v minulosti tato instituce rozvinuta nejvelkoryseji. Naopak takové země, jako jsou Spojené státy či Japonsko, posilují právě v době globalizace svůj dříve značně poddimenzovaný státní systém sociálního zabezpečení, aby se tak lépe vyrovnaly s požadavkem zvýšené flexibility trhu práce. Proces globalizace tak vede sice k jakési konvergenci různých typů sociálních systémů, toto sbližování však nemusí nutně směřovat až na úroveň nejnižšího společného jmenovatele, tedy na úroveň minimálního sociálního zabezpečení rezervovaného jen pro nejchudší části populace“ (Keller 2005, s. 44-45).

## 6.11 Welfare Mix

Jak už vyplývá z pojmu „mix“, vyjadřuje tento pojem znovuoobjevení plurality subjektů a zdrojů sociálního zabezpečení. Jde tedy o představu „smíšené ekonomiky“ státu, soukromého a dobrovolného sektoru. Představa „welfare mixu“ zpochybňuje mýtus státu jako rozhodující záruky blahobytu.

Jádrem tohoto proudu reformních teorií bylo tedy zmiňované „znovuoobjevení“ výše popisovaného principu plurality subjektu a zdrojů sociálního zabezpečení. Ve své elementární podobě tato teorie neznamena nic jiného než konstatování výše zmíněné empirické skutečnosti, že „...producenty blahobytu jsou čtyři instituce: stát, soukromé podniky zaměřené na zisk, soukromé, ale neziskové asociace a rodiny nebo domácnosti“ (Rose, 1986, s. 197 dle Musil 1996, s. 14).

Mnoho studií o sociálním státu tedy naznačovalo posun směrem k welfare pluralismu současně bez odstranění samotného pojmu welfare state (Morris 1988, Mishra 1990, Johnson 1987, Pierson 1991, Pfaller a kol. 1991, Ginsburg 1992 in Gould 1993, s. 235).

## 6.12 Teorie kvazitrhu

V osobních sociálních službách byl ekonomický mix rozvíjen pomocí „kvazitrhů“. Stát v důsledku přestal být současně jak financovatelem, tak poskytovatelem služeb, a stává se primárně financovatelem s tím, že služby poskytují různí dodavatelé, kteří operují jako soupeři sobě navzájem (Harris, McDonald 2000, s. 60).

Teorie „kvazi-trhu“ (Bartlett, LeGrand, 1993) tedy ponechala státu funkci financování sociálních služeb a funkci jejich dodavatele delegovala na konkurující si státní i soukromé, ziskové i neziskové organizace, které spolu soutěží o státem financované a státními úřady distribuované zakázky. „Nezávislé instituce“, producenti nebo dodavatelé služeb, „...školy, univerzity, nemocnice ústavy, bytová družstva, soukromí vlastníci pudy ...soutěží o zákazníky ...všechny tyto organizace nejsou nutně nuceny maximalizovat zisk; ani nejsou nutně v soukromém vlastnictví ...kupní síla zákazníků není na kvazi-trhu vyjádřena penězi. Místo toho má podobu účelové dotace, ‚kuponů‘, které jsou distribuovány uživatelům a určeny k nákupu specifických služeb, nebo je soustředěna v rukou státní agentury oprávněné k nákupu služeb ...není to vždy přímý uživatel, kdo rozhoduje o volbě dodavatele; místo toho je volba často delegována na třetí subjekt, například úřad sociálních služeb, manažera komunitní péče, rodinného lékaře nebo na úřad zdravotní péče. Neziskové organizace soutěží o veřejné zakázky a někdy konkurují ziskovým organizacím; kupní síla spotřebitele je buď soustředěna u agentury pověřené k nákupu služeb, nebo je přidělena uživatelům ve formě kuponu...“ (Bartlett, LeGrand, 1993, s. 10).

Tímto způsobem by podle Musila (1996) měla být „...zachována možnost státu zaručit přístup k sociálním službám těm občanům, pro než by tyto služby byly na trhu nedostupné, systém distribuce služeb by však současně měl umožnit uživatelům volbu mezi pluralitou dodavatelů. Konkurence mezi nimi by měla podporovat efektivitu využití státem vynaložených prostředků a zvyšovat kvalitu dodávaných služeb“ (1996, s. 14-15).

Ohledně samotného pojmu bychom si měli ještě trochu upřesnit, co máme pojmem kvazi-trhy vlastně na mysli. Podle LeGrand a Bartlett „...jde o „trhy“, protože monopolní státní poskytovatele nahrazují nezávislími poskytovateli, kteří si navzájem konkurují. Tyto trhy jsou „kvazi“, protože se v několika zásadních věcech liší od obvyklých trhů. Rozdíly jsou jak na straně nabídky, tak na straně poptávky. Pokud jde o nabídku, i zde funguje, tak jako v případě tradičních trhů, konkurence mezi výrobními podniky nebo poskytovateli služeb. Ve všech výše popsaných programech tak najdeme nezávislé instituce (školy,

univerzity, nemocnice, ústavní domovy, bytová družstva, soukromé majitele domu), které se ucházejí o zákazníky. Oproti tradičním trhům však nemusí všechny tyto organizace nutně maximalizovat své zisky a nemusí být ani nezbytně v soukromém vlastnictví (Bartlett, LeGrand, 1993 dle Musil 1996, s. 196).

Teorii kvazitrhu pak můžeme shrnout následujícími body:

- stát má vytvářet legislativní rámec,
- stát má funkci financování sociálních služeb,
- funkci dodavatele těchto služeb je delegována na konkurující si organizace,
- služby by měly být poskytovány i jinými subjekty, z toho vyplývá vznik konkurence,
- občan dostane přidělenou částku a sám si rozhodne, k čemu ji využije.

V Británii bylo ustanovení ekonomického mixu v sociálních službách doprovázeno zavedením systému „care managementu“. Rozpočet je delegován „care managerovi“, který rozpočet alokuje mezi soutěžící poskytovatele. V tomto nastavení je kupní síla uživatele v ekonomickém mixu kvazitrhů ne v penězích, ale v rozpočtu omezeném nákupem specifických služeb a uživatelé nevybírají finální volbu pokud jde o rozhodování o nákupu (Le Grand, 1990 dle Harris, McDonald 2000, s. 62).

Změny, zavedené modelem care managementu, jsou významné pro management a doručování služeb. Od care managerů se očekává, že budou spojovat balíčky péče pro seniory na bázi určení jejich potřeb a jejich identifikace jako poskytovatelů dostupných v ekonomickém mixu, kteří mají pokrýt jejich potřeby (viz ibid.).

Použití kontraktů a zavedení kvazitrhů je pokusem jak překonat určitá selhávání státně poskytovaného welfare, hlavně je to vypovídá o předpokládaných byrokratických rigiditách a nedostatku odpovědnosti (Johnson 1998, s. 150).

## **6.13 Další pokusy o záchranu sociálního státu**

Sociální stát se tedy nachází v dalším uzlovém bodě, či kritickém období. V zásadě je jedno, jak toto období nazveme. Na čem skutečně záleží, jsou pokusy zvrátit nepříznivý vývoj a stabilizovat systém do budoucna. Všechny pokusy a návrhy změn, trpí podle Kellera (2005, s. 133) bohužel dvěma slabinami. „Navrhovaná řešení jsou buď příliš dílčí, takže celkovou krizi mohou zmírnit přinejlepším jen okrajově, anebo jsou naopak natolik

radikální, že jsou při dnešní konstelaci ekonomických a politických sil prakticky neprůchodná.“ Jeden z návrhů, který je možné považovat za nejkompexnější, je znám jako tzv. „třetí cesta“.

### **6.13.1 Giddens: Třetí cesta**

Politika třetí cesty prosazuje novou smíšenou ekonomiku. „Nová smíšená ekonomika usiluje především o synergii veřejného a soukromého sektoru - využívá tržní dynamiky, ale respektuje veřejné zájmy. Hledá rovnováhu mezi regulací a deregulací na nadnárodní, národní i lokální úrovni a rovnováhu mezi ekonomickými a neekonomickými aspekty v životě společnosti“ (Giddens 2001, s. 87).

Podle Giddense není reforma snadná a není snadná právě kvůli zavedeným výhodám vytvořeným systémem sociálního zabezpečení. Přesto je podle něj možné načrtnout osnovu radikálního projektu reformy sociálního systému poměrně rychle.

Keller (2005) analyzuje celou Giddensovu argumentaci ve třech krocích. „Prvý spočívá v nastínění základních priorit politiky třetí cesty. Jejich podstatou je podrobení se tlakům globalizované ekonomiky, což je vydáváno za projev modernizace společnosti a za důkaz realismu levicové politiky. Druhý bod je pro Giddense (a celou konstrukci projektu třetí cesty) naprosto klíčový. Spočívá v tom, co všechno je o povaze současného světa zamlčeno a které souvislosti jsou zcela systematicky ignorovány. A konečně třetí krok je logickým vyústěním obou předchozích. Spočívá v artikulaci řady přání, při jejichž naplnění by kapitulace před tlaky ekonomiky nebyla měla ty neblahé důsledky, které dnes bohužel má“ (2005, s. 134).

Program třetí cesty navrhuje smířit mechanismy ekonomického růstu se strukturálními reformami sociálního státu, což se projevuje v mnoha navrhovaných opatřeních typu zaměřit se na oblast vzdělávání, zhodnocovat lidský kapitál, obecně tedy zaměřit se na zamezení vzniku bariér, které by mohly být vytvořeny prostým faktem, že jedinec je potomkem dnes neúspěšných lidí. Má dojít „...k radikální změně hlavní funkce sociální politiky. Sociální politika by už neměla primárně sloužit ochraně před sociálními riziky a korigovat příjmové polarizace působené trhem. Mnohem větší pozornost má věnovat konsolidaci státního hospodaření, redukci osobních mzdových nákladů, které zvyšují cenu práce, a deregulaci systému pracovního práva podle požadavku podnikatelů. Sociální



politika má především ochraňovat a podporovat konkurenceschopnost země na světovém trhu“ (Keller 2005, s. 135).

Třetí cesta má i své odpůrce, kteří mnohdy s ironizujícím nádechem vytýkají nerealizovatelnost navrhovaných opatření, která v zásadě staví na „zbožných“ přáních o tom, že trh by měl být podřízen etickým standardům a že by nemělo docházet ke komercializaci některých hodnot, které „by neměly být na prodej“. „Bylo by žádoucí, aby firmy vytvářely pracovní prostředí vlídné vůči rodině. Špičkoví manažeři velkých firem by rozhodně neměli dosahovat tak astronomických příjmů, jakých dosahují. Měli by platit daň z luxusní spotřeby a neměli by se dopouštět daňových úniků. Nejen chudí, ale i bohatí se totiž mají chovat zodpovědně. Šéfové korporací by si měli uvědomit, že jsou také občany svého státu, a měli by podle toho rozdělit svoji loajalitu vůči těmto dvěma institucím. Světové finanční trhy by měly být podrobeny pečlivému dohledu a měly by být svědomitě regulovány. Spekulativní finanční transakce by měly být zdaněny. Měl by vzniknout celoplanetární ekologický management a i ti největší firemní giganti by měli s pokorou respektovat potřeby ekosystému. Obří korporace vůbec by měly být regulovány a celosvětové monopoly hrstky firem mají být rozbity. Korporace by navíc měly podat přátelskou ruku odborům“ (Keller 2005, s. 137-138).

V praktické nerealizovatelnosti těchto návrhů nespočívá jediný problém návrhu třetí cesty, další problémy skrývají některé vnitřní rozpory. Jak uvádí Keller (2005, s. 138) „Třetí cesta chce rozhodně podporovat soudržnost rodiny, ale zároveň doporučuje růst pracovní flexibility, která tuto soudržnost ohrožuje. ...Obrací se především na úspěšné vrstvy (na vysoce adaptabilní, vysoce mobilní, samostatné), tedy veskrze na ty, kteří sociální demokracii ke svému úspěchu nijak zvlášť nepotřebují. Naopak těm méně úspěšným, kteří by sociální demokracie potřebovali, vlastně jen radí, že se mají o sebe postarat pokud možno sami.“

Program třetí cesty tak představuje podle Kellera (ibid.) vlastně jen z nouze ctnost. „Vychází z toho, že sociální stát už nelze v dnešní podobě udržet. Jeho postupnou likvidaci, vynucenou vnějšími i vnitřními okolnostmi, vydává za příležitost k ustavení výkonnější, pružnější, modernější společnosti. Avšak to, co teoretici třetí cesty vydávají za modernější sociální svět, se shodou okolností do písmene kryje s tím, co obsahují manažerské příručky pro řízení firem, tedy příručky, které se sociálnem ani okrajově nezabývají. Sociální stát tak má být zachráněn podle naprosto stejných receptů, podle

kterých byly řízeny ekonomické procesy, které přivedly tentýž sociální stát na pokraj kolapsu.“

### **6.13.2 Esping-Andersen: Participace žen na trhu práce**

S poměrně radikálně znějícími názory přichází Gøsta Esping-Andersen. Jeho pojetí zapojení žen na pracovní trh je pro ucho mnohých žen jistě do značné míry silná káva. Nejslabší článek celého sociálního zajištění totiž spatřuje v rodině, podle jeho názoru totiž představuje žena v domácnosti hned trojí ztrátu (dle Keller 2005, s. 142-143).

1. Za prvé je to ztráta pro samotnou domácnost, protože žena bez zaměstnání nepřináší další příjem, který by doplnil příjem manžela.

2. Zůstává-li žena v domácnosti, je to ovšem ztráta také pro stát. Taková žena, byť doma pracuje od rána do večera, neplatí ze své činnosti žádné daně. Ženy, které vaří, uklízejí a pečují o své vlastní děti, představují tedy z hlediska státu určitou formu daňového úniku a nepřispívají samy na své vlastní sociální zabezpečení.

3. Ztráta z hlediska trhu práce. Domácnost, kde vše obstará žena, netvoří prakticky žádnou poptávku v oblasti služeb. Soběstačná domácnost pro sebe zadarmo produkuje komfort, za který by si v tržním prostředí musela zaplatit.

Řešením tedy je co nejvyšší míra ekonomické aktivity žen. Z hlediska ekonomiky tak bude tato ekonomická aktivita znamenat trojí přínos (viz předchozí tři body).

Tedy proces „defamilializace“ je navrhovanou cestou ke zmírnění krize sociálního státu. „Dánský badatel chce komodifikovat, tedy učinit předmětem tržní nabídky a poptávky i tu práci, která byla až dosud vykonávána v nejméně formální ze všech sfér, tedy v soukromí domácností“ (Keller 2005, s. 143). Dále s ironií poznamenává, že „...Esping-Andersen vlastně nabízí ženám, aby napravily to, co způsobily svým masovým příchodem na trh práce od přelomu šedesátých a sedmdesátých let 20. století. Tehdy přispěly ke vzrůstu nezaměstnanosti a ke vzniku nových sociálních rizik, což nebývale zatížilo pokladnu sociálního státu. Budou-li však nyní pracovat za nízkou mzdu jako dosud a přitom ještě rodit co nejvíce dětí (tedy příštích daňových poplatníků a garantů fungování průběžného penzijního systému), mohou sociálnímu státu alespoň zčásti vynahradit to, co mu způsobily“ (ibid.). Přitom je asi pravděpodobné, že bude muset vzniknout hierarchie dobře placených a méně placených hlídačů dětí, což stratifikuje společnost.

## **6.14 Shrnutí modernizačních debat o sociálním státu**

Problematika welfare state se stala stěžejním problémem, který je třeba v současném světě diskutovat. Tato problematika se stala součástí teoretických analýz ekonomů, právníků, teoretiků sociální politiky, sociologů a politologů, o čemž svědčí množství výzkumných zpráv z této oblasti, nebo množství konferencí na toto téma pořádaných. Nicméně, jak k tomu podotýká Morawski, především jde o problém praktický, se kterým si nevědí rady ani vlády, ani společnost. Všechny tyto prvky, akademická debata i praktická politika akcelerují vznik odlišných představ o budoucích žádoucích sociálních funkcích státu. Reálný sociální stát je tedy výsledkem řady očekávání a množství tlaků ze strany občanů, ze strany kulturní tradice a politického dědictví, ale samozřejmě i ze strany možností ekonomiky.

### **6.14.1 Převažující názory na budoucí potřeby sociálního státu**

V teorii i praxi hospodářské a sociální politiky začala od 80. do poloviny 90. let 20. století převažovat neoklasická koncepce, vyjádřená podporou tržního mechanismu a procesů privatizace, omezením regulačních zásahů státu do ekonomické i sociální oblasti. Uplatňování neoklasické koncepce bylo výrazem snahy dosáhnout současně ekonomické prosperity i nezbytné sociální ochrany občanů.

Tyto kroky byly vedeny ideou posunu k větší odpovědnosti jednotlivce za sebe sama, tedy směrem k minimálnímu sociálnímu státu. Mohlo by se zdát až směrem k odstranění sociálního státu. Schopnost národních ekonomik financovat rozsáhlé sociální programy je omezená. Proto koncepce sociálních politik mnoha zemí kladou důraz na to, že je třeba posunout hranici mezi odpovědností státu a jednotlivců. Ve skutečnosti to pak znamená, že:

- a) je nutno posílit mentalitu občanské nezávislosti a odpovědnosti i úsilí lidí o změnu vlastního postavení,
- b) podpořit vznik a fungování nestátních sociálních subjektů v sociální politice a usnadnit tím plnění sociálních požadavků občanů, některé sociální služby je třeba změnit z neplacených na placené a jejich okruh postupně rozšiřovat a umožnit tak efektivnější vynakládání prostředků na sociální účely,
- c) klást větší důraz na diferencované poskytování dávek a na jejich návaznost na

sociální potřebnost občana,

d) zaručit minimální sociální ochranu občanů státem.

Na druhou stranu musí sociální stát při své budoucí existenci:

a) respektovat řadu limitů (ekonomických, ekologických, politických, demografických apod.),

b) nalézt relevantní východiska zejména ze složitých vzájemných vztahů mezi:

- trhem a státním intervencionismem,
- ekonomickými a sociálními přístupy,
- zaměstnaností a sociálními dávkami,
- politickým a ekonomickým rozhodováním,
- výší daní a sociálních dávek,
- ekonomicky aktivními a beneficienty,
- univerzalistickou a adresnou sociální politikou,
- tradičními sociálními institucemi a institucemi sociálního státu atd.,

c) redefinovat své programy, cíle a instituce.

#### **6.14.2 Post-welfare state**

Vývoj v sociální politice od široce rozvětvené státní péče (tzv. „velkého welfare state“) ke státu garantujícímu pouze základní sociální jistoty a podporujícímu samostatné sociální chování a jednání občanů bývá také někdy označován jako posun k tzv. „post-welfare state“.

Podstatou tohoto procesu není zeslabení role státu v sociální politice, ale změna této role:

a) role státu se posiluje tam, kde je to účelné a efektivní, a tam, kde stát je nezastupitelný - zejména se posiluje role státu jako konceptora sociální politiky (určování „pravidel hry“, vymezení kompetencí mezi subjekty v sociálních systémech),

b) posiluje se jeho role jako podporovatele individuálních, soukromých, dobročinných aj. aktivit, jeho role jako subjektu, který má občany uschopňovat k aktivitám,

c) stát nadále zůstává hlavním garantem lidské důstojnosti, tj. v péči o ty občany, o které se nikdo jiný postarat nemůže,

b) naopak v duchu uplatňování principu subsidiarity se zeštíhluje role státu jako dominantního přímého poskytovatele a financovatele sociální politiky.

Stát se mění z „poskytujícího státu“ na „opravňující“ a „kontraktující“ stát. Hlavní ideou, která stojí za touto změnou, je podle Johnsona (1998) zavedení soupeření o kontrakty mezi poskytovateli služeb a rozšíření možností volby pro uživatele služeb. Systém zavádí tržní principy do veřejného sektoru: takové struktury jsou často popisovány jako kvazitrhy (Bartlett, Le Grand, 1993).

Podle futurologické práce Megatrends 2000 zaznamená „post-welfare state“ zejména tyto posuny:

- a) od veřejného bydlení k bytům ve vlastnictví uživatelů bytů,
- b) od monolitní národní zdravotní služby k soukromé volbě,
- c) od vládních regulací k tržnímu mechanismu,
- d) od sociálních dávek k příjmům z práce,
- e) od kolektivismu k individualismu,
- f) od vládního monopolu k soutěživým podnikům,
- g) od státního průmyslu k privatizovaným podnikům,
- h) od státního průmyslu k formám spoluvlastnictví zaměstnanců,
- i) od státního sociálního zabezpečení k soukromému pojištění,
- j) od daňového zatížení k daňovým redukcím.

V teorii i praxi hospodářské a sociální politiky začala od 80. do poloviny 90. let 20. století převažovat neoklasická koncepce, vyjádřená podporou tržního mechanismu a procesů privatizace, omezením regulačních zásahů státu do ekonomické i sociální oblasti. Uplatňování neoklasické koncepce bylo výrazem snahy dosáhnout současně ekonomické prosperity i nezbytné sociální ochrany občanů. Tyto kroky byly vedeny ideou posunu k větší odpovědnosti jednotlivce za sebe sama, tedy směrem k minimálnímu sociálnímu státu.

Řečeno společně s Kellerem (2005, s. 147), je situace dramatická proto, „...že otázka použitelnosti sociálního státu se s nástupem globalizace vyhroutil právě v době, kdy demografický vývoj, oslabení rodiny, expanze nízko placených pracovních příležitostí v oblasti služeb a další vnitřní faktory výrazně zvyšují poptávku po krytí nových sociálních

rizik. Sřet řechto dvou tendencí vytvořil z otázky budoucnosti sociálního státu hlavní politický problém naší doby.“

## 7 Nové podoby „vládnutí“ ve společnosti

Jakožto označení procesu ovládnání naší složité společnosti získává v posledních letech stále větší oblibu termín „participativní vládnutí“ (ang. governance) ve smyslu obsažnější struktury, než implikuje běžný pojem „vláda“ (ang. government).

### 7.1 Participativní vládnutí - Governance

Governance označuje procesy socio-politického rozvoje, které se týkají změn (1) mezi státem a dalšími globálními aktéry, (2) změn v konfiguraci občanské společnosti a vztazích mezi tímto prvkem a státem a (3) změn ve vnitřních mechanismech státu. Governance proto zdůrazňuje, že existuje mnoho modů (způsobů) vládnutí, v jejichž rámci stát již není nadále jediným a dominantním aktérem.

Podle Newmanové (2001) je možné governance popsat následujícím způsobem:

- Umožňuje posun z vertikální weberiánské byrokratické hierarchie směrem k horizontálnějším modelům řízení, což může implikovat tržní soutěžení, sítě agentur atd.

- Referuje o stírání administrativních hranic ve formálním myšlení tak, aby byly tyto hranice co nejprostupnější.

- Tento způsob stírání hranic znamená, že pro způsoby, jimiž governance protíná veřejný, soukromý, dobrovolný a také rodinný sektor se pojem smíšená ekonomika postupně stává zastaralým a nevhodným pojmenováním.

- Mnoho lidí věří, že neexistují nadále žádné „vládnoucí špičky“, jimiž by společnost mohla být manipulována. Governance znamená, že stát by měl integrovat sama sebe do širšího spektra partnerství mezi agenturami a skrze toto vládnout „na dálku“.

- Stát se tak stává spíše facilitátorem a regulátorem než kontrolorem, jehož úlohou je detekovat změny v sociálních směrech a ovlivňovat jemné pohyby kormidla za využití reflexivních politických nástrojů, které se učí samy adaptovat v průběhu času na měnící se podmínky. Toto signalizuje posun od ideologie (boje o sociální cíle) směrem k managementu (technická debata o prostředcích).

- Participace a dialog týkající se občanské společnosti se stávají klíčovými prvky.

- Efektivita politik se stává závislá na kulturních neurčitostech (jako je např. důvěra), které vláda může sice podněcovat (ale také jim bránit), ale které nemůže přímo ovlivňovat.

Existují však důvody, proč bychom se měli mít na pozoru při debatě o governance. Literatura je plná „toužebných“ slov, ve kterých je mnohdy governance navrhována jako jediná možná verze s cílem zvýšit šance těch řešení, která by si jejich navrhovatel přál vidět realizována. Takže debata o governance v sobě může obsahovat „skryté návody“ k řešení otázek reformy welfare (dle Fitzpatrick, 2005). Podobně lze odkázat na soudobé teorie modernizace, kdy tzv. „jednorozměrné teorie“ poskytují právě takovéto návody (dle Keller, 2007).

## 7.2 Rysy “starého” a “nového” vládnutí

Podstata této společenské změny také bývá popisována jako přesun „od vlády k vládnutí“ (ang. from government to governance), což ukazuje změnu pohledu na vládnutí z „instrumentálního“ na „procesní“. Jedno ze sumarizujících vysvětlení rozdílů mezi vládnutím a vládou nabízí Plumptre a Graham (1999). „Vládnutí je studium a pochopení moci, vztahů a odpovědnosti. Zahrnuje interakci mezi strukturami, procesy a tradicemi, které určují způsob, jakým je uplatňována moc, jak jsou přijímána rozhodnutí a jak se mohou ve společnosti prosadit jednotliví občané. Vládnutí je tedy umění vedení/řízení společnosti a organizací. Příkladem aktivit, které stojí v centru tohoto pojmu, je např. způsob přijímání a realizace rozhodování či normy pro zvládnání a řešení konfliktů.

Naproti tomu vláda je institucionálním uspořádáním, které operacionalizuje principy vládnutí. Pochopení základních principů vládnutí je proto širším a hlubším procesem v rámci studia jednotlivých modelů vlád. Přesto řada faktorů souvisí spolu navzájem. Dobrá vláda je nakonec věrnou artikulací mínění společnosti (či odrazem více hlasů společnosti) v oblastech moci, vztahů a odpovědnosti“ (Vymětal, 2006). Níže je pro ilustraci uveden přehled základních odlišností vlády a vládnutí.



Tabulka 2 - Rysy „starého“ a „nového“ vládnutí

	<b>„Staré“ pojetí vládnutí</b>	<b>„Nové“ pojetí vládnutí</b>
<b>Zdroj moci</b>	stát	stát společně s občanskou společností
<b>Hlavní hráči</b>	veřejný sektor a administrativní aparát	veřejný, soukromý a dobrovolný (třetí) sektor
<b>Závislost na</b>	elitách u moci	participace všech elit
<b>Zaměření aktivit na</b>	instituce (organizace)	procesy a procedury
<b>Důraz na</b>	organizační strukturu	vstupy, výstupy a politiky
<b>Filosofie vládních politik</b>	přímá péče (paternalismus)	nabídnout možnosti, řídit
<b>Role vlády</b>	péče, přikazování, kontrola	vedení, napomáhání, spolupráce, vyjednávání
<b>Forma výkonu vlády</b>	hierarchie (shora dolů) a autorita	partnerství a sítě

*Zdroj: Leach a Percy-Smith, 2000, s. 5 a Peters, 2003, s. 5-8 (cit. dle Vymětal, 2006)*

### 7.3 Decentralizační tendence ve veřejné politice

Stát pracuje podle Potůčka (1997, s. 41) relativně uspokojivě za předpokladů, „...že prostředí je stabilní, úkol je relativně snadný, každý občan vyžaduje tutéž službu a kvalita služby není tím nejdůležitějším kritériem.“ Mění se kontext sociální politiky však těmto předpokladům nevyhovuje. Podle Potůčka (ibid.) došlo (a tento trend dále sílí) k výrazným posunům vnějšího kontextu státní správy:

- a) největší destabilizující moment představuje samotný proces probíhající společenské transformace,
- b) nastupuje globální trh, produkuje extrémní tlak na ekonomické instituce a jejich flexibilitu,

c) rodí se informační společnost, v níž řadoví občané mohou mít k dispozici relevantní informace téměř tak rychle jako jejich vůdci,

d) roste počet vysoce kvalifikovaných pracovníků, vyžadujících autonomii pro svoji práci,

e) rozrůžňují se potřeby lidí.

Tento kontext pak „...vyžaduje extrémně pružné a adaptabilní instituce s vysoce kvalifikovanými a vysoce motivovanými pracovníky. ...Zkušenosti ze světa ukazují, že efektivitu a atraktivnost výkonu veřejné správy lze zvyšovat, například delegováním některých pravomocí a odpovědností na nižší články, ovšem s následnou kontrolou“ (Potůček 1997, s. 41-42). Výhodou decentralizace je, že posouvá rozhodování blíže k občanovi. Decentralizovaná státní správa se pak, na rozdíl od centralizovaných soustav, dokáže lépe přizpůsobit konkrétním podmínkám a přáním občanů a poskytuje více prostoru pro experimentování a hledání alternativních cest řešení problému.

### **7.3.1 Selhávání decentralizovaných soustav**

Decentralizované soustavy mají tendenci selhávat v určitých typických situacích, mezi něž patří například faktor vysoké složitosti decentralizované soustavy nebo prosazování dílčích (individuálních, osobních) zájmů na úkor zájmu veřejného. Jsou to důležité body, jelikož přílišná horlivost pro lokální sociální politiku může na tato selhání narazit. Kritické body decentralizovaného přístupu pak mohou představovat:

1) Složitost řízení v decentralizovaných soustavách správy

Decentralizované soustavy správy narážejí podle Potůčka (1997:41) na bariéru danou větší složitostí řízení. „Rozhodnutí se zdržuje, náklady na realizaci politik zvyšují nutnost vyjednávat a koordinovat činnosti zúčastněných aktérů. Platí jednoduchá úměra: čím více prostoru pro autonomní rozhodování nižších článků, tím méně prostoru pro rychlou a přímočarou realizaci rozhodnutí na centrální úrovni.“

2) Ohrožení veřejných zájmů prosazováním zájmů skupinových.

Decentralizace usnadňuje podle zmíněného autora (ibid.) „...cestu prosazování různorodých místních a skupinových zájmů, které se snaží ‚osedlat‘ si decentralizované složky státního aparátu a využívat je k vlastnímu prospěchu. To oslabuje schopnost státu realizovat ucelené politiky a podkopává jeho základní poslání strážce veřejného zájmu.“

### **7.3.2 Decentralizace a reformní snahy**

Decentralizace je považována za hlavní element při reformě veřejných služeb. Jde o aplikaci principů subsidiarity, předání odpovědnosti na úroveň, kde může být služba nejefektivněji poskytována. Je však třeba podotknout dvě základní výhrady.

Za prvé: Stupeň kontroly zdrojů by měl být předán “dolů” spolu s odpovědností za poskytování služeb (jinak by šlo o záležitost implementace rozhodování). Administrativní rozsah lokálního poskytování služeb (delegovaný dolů z centra) není skutečnou decentralizací (v tomto významu je preferován význam – dekoncentrace).

Za druhé: Je třeba vzít v úvahu element demokratického rozhodování. Jinak hrozí riziko, že neodpovědné organizace mohou zanedbat legitimní zájem znevýhodněných nebo malých minorit. A tak vyvstávají hlavní příležitosti decentralizace – předání odpovědnosti a citlivost k lokálním okolnostem, ale též nevýhody decentralizace – fragmentace a potřeba definice základních společenských hodnot.

## 8 Kdo vlastně politiku tvoří?

Původní předpoklad vlády, jejíž existence je ospravedlněna maximalizací blahobytu jednotlivců, pochází od Jeremy Benthama a utilitaristů. Vláda má tedy mít schopnost prosadit největší blahobyt pro co největší počet lidí. „Tento přístup, rozvinutý konceptem Paretova optima (nejlepší akce je ta, která někomu pomůže a nikoho nepoškodí), se stal základem dominantní analýzy politiky“ (Jenkins-Smith, 1990 dle Colebatch, 2005, s. 55).

Vzhledem k výše uvedeným náznakům, že i aktéři implementující politiku se stávají aktivními spolutvůrci její podoby do budoucna, se hierarchický pohled na politiku, jasně oddělující z hlediska kompetencí rozhodovat aktéry na „tvůrce“ a „realizátory“, jeví nedostatečným. V politice je tedy třeba rozlišovat rozměry „vertikální“ a „horizontální“.

### 8.1 Vertikální a horizontální rozměr politiky

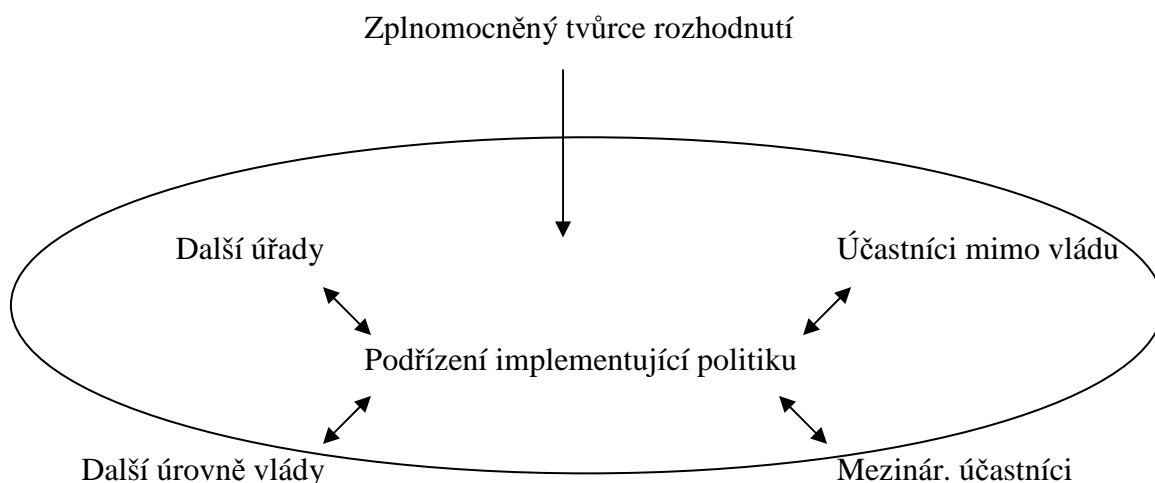
Vertikální rozměr je ztělesněním myšlenek o přenosu autoritativních rozhodnutí směrem dolů. „Autorizovaní ‚tvůrci rozhodnutí‘ volí takovou posloupnost jednání, která maximalizuje zastávané hodnoty, a tato svá rozhodnutí pak přenášejí na podřízené úředníky, aby je následně implementovali“ (Colebatch, 2005, s. 30). V zásadě tak odkazuje tento přístup (dimenze politiky) na racionalitu rozhodovacího a implementačního procesu. Důležitou se stává legitimní autorita a moc prosadit dané cíle. Proces se stává instrumentálním naplněním předem dané logiky politiky (což se samozřejmě nikdy nepodaří do důsledku). V daném vertikálním pohledu je implementace pojímána jako schopnost realizátorů uvést v život původní rozhodnutí činěná tvůrci politiky. Jedině v tomto pohledu na věc má smysl rozebírat tzv. „implementační deficit“, tedy selhávání implementace původních cílů (tedy představ o nich, které si v sobě nesou jejich tvůrci).

S daným vertikálním pohledem na věc pak souvisí hledání manažerských technik pro dosažení žádoucí spolupráce implementujících aktérů v tom duchu, v jakém si danou spolupráci představují „tvůrci“. „Tvůrci“ se tedy snaží strukturovat životní (pracovní) prostor implementujícím aktérům. Myšlenka existence skutečných „tvůrců“ politiky je sice lákavá, ale nereálná. Následující text se tedy snaží přiblížit i horizontální dimenzi politiky a existenci sítí, komunikačních a interakčních linií, které mají na reálnou tvorbu politiky zásadní dopady.

Horizontální pohled na tvorbu a realizaci politiky se zabývá studiem vztahů mezi účastníky politiky v různých organizačních strukturách, tzn. i mimo bezprostřední vertikální linii hierarchické moci (např. v rámci vymezených struktur odpovědnosti a kompetencí v rámci jednoho ministerstva). Realizace konkrétní veřejné politiky je dynamickým a mnohostranným procesem, do něhož vstupuje mnoho aktérů. Proces je charakterizován nesčetnými interakcemi mezi aktéry navzájem a jejich vnitřním a vnějším prostředím.

Důležitý poznatek, který je potřeba si z uvedené perspektivy vzít je, že komunikace mezi jednotlivými aktéry probíhá i přes hranice „bublin“ vymezených formálním zorganizováním aktérů pod název konkrétní organizace. Významnou roli pak začíná hrát i sousloví neformální organizace, tedy spontánně vzniklé komunikační vazby, vzniklé povětšinou na základě osobních sociálních sítí konkrétních jednotlivců. V této perspektivě se již začíná jasně projevovat nutnost interpretace subjektivních významů, které přikládají jednotliví aktéři cílům své každodenní práce.

Aby nevzniklo nedorozumění, vertikální dimenze nevyklučuje horizontální a naopak, není zde protichůdnost těchto pohledů. Jde o navzájem propojené dimenze tvorby a realizace politiky, reálně existující souběžně. Spíše lze říci, že „...jeden rozměr předpokládá druhý. Implementace autoritativních rozhodnutí vyžaduje spolupráci ostatních, kteří se nacházejí mimo hierarchickou autoritu. Sdílené porozumění, dosažené v horizontální rovině, musí pak samozřejmě nabýt účinnosti pomocí nástrojů vertikální dimenze: rozhodnutí ministra, politickou směrnicí, předpisem“ (Colebatch, 2005, s. 30).



Obrázek 2 - Vertikální a horizontální rozměry politiky

*Zdroj: Colebatch, 2005, s. 31*

## 8.2 Účastníci politiky

Rozlišováním těch, kdo politiku dělají, a těch, kdo ji přijímají, získáme podle Colebatche (2005, s. 31) jen málo. „Je proto užitečnější nezabývat se tím, kdo (pokud vůbec někdo) politiku dělá, ale soustředit se na ty, kdo se politického procesu účastní, tj. popsat, jak se lidé do tohoto procesu dostávají, co v něm konají, a poté rozhodnout, zda je za ‚tvůrce politiky‘ chceme považovat, a pokud ano, tak proč“.

Tento pohled na politiku jako snahu o vytvoření řádu je však spíše spjat s vertikální dimenzí politiky a pohledem top-down na tvorbu a realizaci politiky. Kritiku tohoto pohledu pak představují přístupy bottom-up, tedy pohled na jakékoliv (i řadové) aktéry realizace politiky jako na její „tvůrce“. I lidé na těchto pozicích si mohou vytvářet vlastní řád věcí. Street level bureaucrats - řadoví pracovníci (dle Lipsky) - osoby, „...které jsou v přímém kontaktu s klientelou organizace, mohou ve spolupráci s klienty a dalšími relevantními účastníky (např. právníky) najít svůj způsob, jak budou jejich služby fungovat (Colebatch 2005, s. 36). Co tato forma „sdílení moci“ představuje pro tvorbu a realizaci politiky tedy výborně ilustroval Lipsky (1980) na mikroúrovni ve zmíněné diskusi o roli Street Level Bureaucrats a jejich každodenních dilematech a jejich zvládnutí. V českém prostředí pak Musil (2004).

Lze tedy konstatovat, že „...výsledné efekty programů veřejné a sociální politiky je proto možné vnímat jako důsledek aktivit řadových pracovníků, kteří ačkoli jsou běžně vnímáni jako podřízení zaměstnanci na nejnižší úrovni organizační hierarchie, ve skutečnosti formují služby poskytované vládou (Horák, Kulhavý 2008, s. 3). Jinými slovy, teprve to, co skutečně řadoví pracovníci ve svém každodenním pracovním životě dělají (poskytují klientům), lze považovat za skutečnou politiku, a tedy nikoliv to, co bylo původně „psáno“ a „dáno“, tedy situace před skutečnou implementací.

Na problematiku racionality lidského jednání ve veřejné politice lze nahlížet z více teoretických pozic (zde odkazuji na obsáhlou a téma vyčerpávající monografii J. Winklera: *Teorie rozhodování a dynamika sociální politiky*, 2007).

Když problematiku shrneme, můžeme spolu s Colebatchem (2005) říci, že zdravý rozum nám říká, že politika se dělá nahoře a předává se směrem dolů. Zkušenost z politického procesu je však složitější. Může být obtížné najít „vrchol“ tvorby politiky (nebo alespoň jeho část). I kdyby se to podařilo, mohli bychom zjistit, „...že ačkoliv na konci stálo rozhodnutí vlády, předcházela mu rozsáhlá jednání mezi zúčastněnými stranami s cílem dohodnout se na výsledku přijatelném pro všechny. Otázkou tedy je, kde došlo k tomuto rozhodnutí?“ (Colebatch 2005, s. 43)

## 9 Inkrementální přístup k tvorbě politiky - problém implementace

Cílem této kapitoly je charakteristika inkrementálního přístupu k tvorbě politiky, který je někdy nahlížen jako protiklad „racionálního“ přístupu, jindy jako specifická forma racionality. Dále se kapitola zaměřuje na tzv. přístup „bottom-up“ k tvorbě a analýze politiky. V této perspektivě pak vyznívá „problém“ implementace sociálních (veřejných) politik jinak, než v rámci přístupu top-down. Je tedy diskutován celkový význam (fáze) implementace v tvorbě sociální politiky.

### 9.1 Inkrementální racionalita Cherlese Lindbloma

Pohled na každodenní racionalitu jednání spočívající v zásobách vědění individuálního aktéra a jejich intersubjektivním sdílení s okolím přinesl do sociálních věd A. Schütz. Tento pohled na každodenní jednání, obrací naši pozornost i k dosti odlišným typům racionality než jak bývá slovo racionalita běžně vnímáno. Jde o „každodenní“ racionalitu a formou takovéto racionality může být i tzv. inkrementální přístup, který rozvíjí Charles Lindblom (1959).

Diskusi o tzv. inkrementálním (přírůstkovém) způsobu tvorby a realizace politiky lze vysledovat podle Colebatche (2005, s. 74) už k článku Charlese Lindbloma z roku 1959, v němž „...kritizoval náhled na rozhodování jako na komplexní hledání optimální cesty k dosažení známých výsledků, přičemž poukazyval na to, že v praxi nejsou prostředky a výsledky oddělitelné, analýza je spíše omezená než úplná, politika vzniká spíše v malých následných krocích než jedním pevným rozhodnutím – a známkou dobrého rozhodnutí není ani tak dosažení daných cílů, ale souhlas lidí s tím, jak jich bylo dosaženo.“

Na první pohled by možná tento přístup nijak neupoutal naši pozornost, horizontální dimenze politiky a komunikační sítě evokují postupnost změn. Zajímavé na tomto modelu je v první řadě to, že podle Lindbloma je stejně racionální a systematický jako metoda založená na jasně určených cílech. Tento způsob tvorby politiky dostal poněkud hanlivý název „muddling through“, tedy „proklíčkovávání“ či přístup „nějak si poradit“, případně „nespojité vršení rozhodnutí“ (ang. disjointed incrementalism) (Lindblom 1959, Colebatch 2005, Winkler 2007). Lindblom tedy navrhl vlastní alternativu k racionalistické analýze tvorby rozhodnutí v politickém prostoru.



Podle Winklera (2007, s. 111) představuje inkrementální model tvorby politických rozhodnutí specifické pojetí politické racionality. „Je to racionalita, která svazuje individuální rozhodování se společensko-politickým kontextem jedince a s praktickou situací, v níž se rozhoduje. Jeho představa praktické, každodenní tvorby politiky nezačíná u nějakého ideálního, přesně formulovaného cíle, ale v konkrétních politických situacích, které existují a působí na aktéry rozhodování.“

Z této „každodenní“ tvorby politiky pak vyplývá logický důsledek pouze malých, postupných, marginálních změn a jejich postupné vršení na sebe (odtud inkrementalismus). Neustálé „redefinování“ problémů pak s sebou nese i ten důsledek, že evaluace výsledků „...nemůže být nějaká oddělená aktivita, ale musí probíhat současně s tvorbou rozhodnutí a s implementací cílů (Winkler 2007, s. 111). Lindblom vidí ve svém přístupu vodítko pro analýzu tvorby a realizace politiky, vhodnější než modelový, resp. učebnicový fázový přístup (uvedený na začátku této kapitoly).

## **9.2 Model “odpadkového koše”**

Inkrementalismus Ch. Lindbloma dále evokuje tzv. model odpadkového koše (ang. garbage can model). „Autoři modelu (Cohen, March a Olsen 1972) tvrdili, že instituce nefungují tak, že nacházejí řešení problémů ve chvíli, kdy se určitý problém vynoří. Naopak, podle nich mají členové instituce celou řadu nápadů, které obvykle skončí v odpadkovém koši. Teprve když se objeví problém, všichni začnou přehrabovat pomyslný odpadkový koš a hledat řešení mezi nápady, které se objevily v minulosti a nebyly využity (Kratochvíl 2008, s. 132).

## **9.3 Různá pojetí implementace**

Účelem implementace každého sociálního programu (stejně jako v jiných oblastech) je program adekvátně realizovat tak, aby adekvátně řešil problém. V souvislosti s tím se implementační výzkum jeví jako výrazně důležitá oblast zkoumání, který se snaží lépe porozumět tvorbě a realizaci programů veřejného welfare (blahobytu).

V souvislosti s implementací (v pojetí použitém v této práci) ihned vyvstává pojem změna. Pojem „změna“ může i negativně konotovat nenaplnění původně stanovených cílů. Také v rámci organizačního života vesměs pojem změna konotuje negativum (pracovníci

s pojmem změna cítí stres a napětí, jelikož jde o období málo usazených vzorců pracovního života, proces změny sám v podstatě může být chápán i jako opozitum pojmu organizace...). Proces změny (modifikace) cílů organizace je však možné nazírat i optikou užitečné změny, vedoucí ke zkvalitnění programu (proces vyladění). Pak ovšem vyvstává otázka, kdo má „kvalitu“ změny posoudit, kdo stanoví kritéria pro užitečnost změn. Tyto řečnické otázky ponechme na tomto místě bez odpovědi, jelikož komplexní předivo společenských vztahů neumožňuje jednoznačnou odpověď.

## 9.4 Implementace jako výsledek a jako proces

Jak bylo naznačeno výše, pojetí implementace je charakterizováno problematickou strukturou samotného pojmu. Websterův slovník (1971) uvádí, že „implementace“ znamená buď akt implementace, nebo stav provedené implementace“ (dle Lane 1987, vl. překl.).

Stav provedené implementace	Akt implementace
- provést	- ujistit se o aktuálním plnění pomocí konkrétních opatření
- dokončit	- dát praktický efekt
- vyplnit	- plnit

Obrázek 3 - Klíčová slova pro „implementovat“

*Zdroj: Sestaveno autorem dle Lane, 1987*

Podle Lane (1987) je ihned jasné, že implementace má dvojí význam: „dát praktický efekt“ nebo „výkon“ na jedné straně a „vyplnit“ nebo „dokončit“ na straně druhé. To znamená, že může nastat situace, kdy politika, která je vykonávána, nepotřebuje mít za výsledek dokončení jejích cílů. Proto se tedy objevuje základní nejednoznačnost v pojetí implementace: (1) implementace jako konečný stav, nebo dosažení politiky a (2) implementace jako proces politického výkonu (ibid.). Malý Oxfordský anglický slovník (1965) uvádí stejný dvojí význam: kompletovat, provádět; vyplnit. A k tomu opět Lane poznamenává: „Provádění aktivit nemusí vést k vyplnění záměrů“ (ibid).

## 9.5 Politika jako implementace cílů: top-down perspektiva

V literatuře se tedy můžeme setkat s přístupy k analýze procesu implementace, které bývají označovány jako přístup „shora-dolů“ (top-down) a „zdola-nahoru“ (bottom-up). Oba z těchto přístupů mají své silné i slabé stránky.

Implementační teorii z perspektivy „top-down“ rozpracovává řada autorů zejména od 70. let 20. století. Mezi klíčové autory patří podle Hilla a Hupeho (2002) např. Pressman a Wildavsky, Van Meter a Van Horn, Bardach, Sabatier a Mazmanian, Hogwood a Gunn. Pohled top-down představuje v nejširší rovině pohled na věc, který zdůrazňuje, že politika se týká jak výběru cílů, tak i výběru prostředků k jejich dosažení: „...pokud uděláme A, pak výsledkem bude B. Politika ztělesňuje teorii o příčině a následku. Když byly uplatněny záměry tvůrce politiky, mělo by být dosaženo žádaných cílů: to je ‚implementace‘. Pokud však zjistíme, že výsledek se od těchto cílů významně liší, pak politika nebyla implementována (Colebatch 2005, s. 56).

## 9.6 Implementace v pohledu bottom-up

Co pro nás představuje implementace a zdali je to vůbec problematická oblast, závisí na úhlu našeho pohledu. Ve vertikální perspektivě implementace znamená, že rozhodnutí schválené na vrcholu přesně odpovídá výsledku dosaženému dole. Naopak v horizontální perspektivě „...spočívá implementace v kolektivním vyjednávání: pozornost se přesouvá od žádaného výsledku na proces a na lidi, jejichž prostřednictvím má být proveden. Zjišťuje, že politika je pokračující proces a účastníci mají své vlastní agendy, a tedy i vlastní odlišné pohledy na každou politickou záležitost“ (Colebatch 2005, s. 57).

Kritika vycházející z pohledu „zdola nahoru“ namítá, že se nestačí soustředit pouze na „tvůrce politiky“ a jejich vztahy, ale „...na celé schéma vztahů, jímž je politika implementována: jak účastníci politiky organizují společnou práci, i když mají různé pohledy na cíl? Hjern a Porter (1981) doporučují nesoustředit se na jedinou organizaci, ale na celou skupinu zapojených aktérů“ (Colebatch 2005, s. 62).

Tento přístup si všímá především „...organizačních procesů, které probíhají mezi aktéry uvnitř a vně lokálních organizací (tj. mezi managementem představujícím stát a řadovými pracovníky, anebo mezi řadovými pracovníky a jejich klienty - např. Williams 1980, Brodtkin 1990, 1997, Ellwoode a Bane 1994, Jewell a Glaser 2000, Meyers, Glaser a

MacDonald 1988, Hagen a Lurie 1993, 1994, Meyers, Riccucci a Lurie 2001, Riccucci 2005). Tyto studie jsou mj. založeny na předpokladu, že svoboda v rozhodování (diskrece) implementujících organizací spolu s odlišnými a občas konfliktními zájmy jednotlivců a organizací způsobuje, že tvůrci politiky ‚nahore‘ jsou na těchto organizacích závislí (Horák, Kulhavý 2008, s. 3).

Autoři Hjern a Porter ve svém textu *Implementation Structures* (1997) zavádí právě tento pojem, tedy „implementační struktury“. Definuji jím právě onu síť aktérů, účastníků programu. Dále k těmto implementačním strukturám uvádějí: „Implementační struktury mají tendenci spíše se samosestavit než být dizajnovány pomocí autoritativních vztahů. Jsou formovány iniciativami jednotlivců, kteří jsou ve vztahu k programu. Tito jednotlivci nemusí nutně náležet do organizace formálně spojené s implementací programu“ (Hjern, Porter, 1997, s. 231, vl. překl.).

Fázi rozkrutí implementační struktury, tedy sítě relevantních aktérů, předchází v pojetí Bennyho Hjerna ještě fáze identifikace tzv. „zásobárny organizací“ (angl. pool). Tedy volně přeloženo, je to zásobárna, studnice organizací, které jsou do implementace programu začleněny. „Započetím analýzou administrativních závazků programu je možné definovat přiměřeně přesně „pool“ organizací v rámci úkolového prostředí programu. Program je implementován členy takovýchto zásobáren“ (Hjern, Porter 1997, s. 229, vl. překl.). Rozdíl mezi „poolem“ organizací a následnou implementační strukturou je v tom, že ta je doplněna i o aktéry, kteří nejsou formálně spojeni s implementací programu.

## 9.7 Shrnutí implementační problematiky

Přístup „top-down“ chápe implementaci jako racionálně řízenou „shora“, jako politiku ustanovenou z centra a prostřednictvím úředních dokumentů. Klíčovými účastníky procesu jsou tvůrci politického rozhodnutí.

Přístup zdola nahoru počítá s nejednoznačností cílů i s možností konfliktu jak mezi cíli v jedné politické oblasti, tak s odlišnými normami a motivacemi pracovníku první linie, jelikož představy o provádění daných nařízení se mohou u pracovníků v prvních liniích, kteří jsou často vzdáleni od řídicích center značně lišit. Proto přístup bottom-up nahlíží na implementaci jako na proces odehrávající se v síti aktérů spíše než jako na proces specifikovaný v rámci byrokratických struktur.

## 10 Závěr

Problematika sociálního státu se stala obzvláště v poslední čtvrtině 20. století stěžejním politickým problémem, který je předmětem všech předvolebních soubojů napříč Evropou. Problematika sociálního státu se stala součástí teoretických analýz ekonomů, právníků, teoretiků sociální politiky, sociologů a politologů, o čemž svědčí množství výzkumných zpráv z této oblasti, nebo množství konferencí na toto téma pořádaných. Reálný sociální stát je tedy výsledkem řady očekávání a množství tlaků ze strany občanů, ze strany kulturní tradice a politického dědictví, ale samozřejmě i ze strany možností ekonomiky.

Všechny teorie sociálního státu, které byly v této publikaci uvedeny, se netýkají pouze historického interpretování vzniku sociálního státu, ale lze je použít i k interpretování soudobých změn na poli sociální politiky. Můžeme se tedy ptát i dnes jak by bylo možné interpretovat snižování objemu nároků občanů ze systému sociálního zabezpečení např. optikou teorie volebního trhu, jak by tyto trendy interpretovala např. teorie zájmových skupin apod.

Rámcové politické ideologie lze přetransformovat za účelem využití v tématu teorie sociálního státu do tzv. „ideologií blahobytu“ (ang. welfare ideologies). V tom případě se ideologie vyjadřují k roli státu, trhu a občanského sektoru a navrhují stabilní a udržitelný vztah těchto tří základních společenských institucí. Základní ideologie sociálního blahobytu jsou v čase relativně velmi stabilní a lze předpokládat, že spolu budou ještě dlouho „soupeřit“. Jedná se u nich totiž o odlišně „namixované“ základní tři společenské instituce moderní společnosti, tedy trh, stát a občanský sektor (tedy onen trojúhelník blahobytu moderní společnosti – ang. welfare triangle).

Nezbývá nám než doufat, že řešení těchto klíčových otázek (týkajících se welfare) se obejde bez krizí a negativních dopadů na obyvatelstvo. Vždyť právě jemu je všechno to „blaho“ určeno.

# 11 Literatura

## Literatura 1

BARTLETT, W.; LE GRAND, J. *Quasi-markets and Social Policy*. Palgrave Macmillan, 1993.

COLEBATCH, H. K. *Úvod do policy*. Brno : Barrister and Principal, 2005.

FITZPATRICK, T. *New Theories of Welfare*. Houndmills : Palgrave-Macmillan, 2005.

GEORGE, V.; WILDING, P. *Welfare and Ideology*. New York : Prentice Hall, 1994.

GIDDENS, A. *Třetí cesta. Obnova sociální demokracie*. Praha : Mladá fronta, 2001.

GOULD, A. *Capitalist Welfare Systems*. London, New York : Longman, 1993.

HARRIS, J.; McDONALD, C. *Post - Fordism, the Welfare State and the Personal Social Services: A Comparison of Australia and Britain*. British Assotiation of Social Workers, 2000.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy*. London : SAGE Publications, 2002.

HJERN, B.; PORTER, D. O. Implementation Structures. In Hill, M. (Ed.). *The Policy Process*. Hemel Hempstead : Prentice Hall, 1997.

HORÁK, P.; KULHAVÝ, V. *Analýza cílů veřejných programů současné veřejné a sociální politiky z vnitroorganizační perspektivy*. Fórum sociální politiky 2/2008.

JOHNSON, N. State Welfare. In: ALCOCK, P.; ERSKINE, A.; MAY, M. (eds.) *The Student's Companion to Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005.

KELLER, J. *Teorie modernizace*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2007.

KRATOCHVÍL, P. *Teorie evropské integrace*. Praha : Portál, 2008.

LANE, J. E. Implementation, Accountability and Trust. In Hill, M. (Ed.). *The Policy Process*. Hemel Hempstead : Prentice Hall, 1987.

MISHRA, R. *The Welfare State in Capitalist Society*. Hemel Hempstead : Harvester Wheatsheaf, 1990.

MORAWSKI, V. *Ekonomická sociologie*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005.

MURRAY, C. *Příliš mnoho dobra*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1998.

MUSIL, L. (ed.). *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno : Doplněk, 1996.

- MÜLLER, K. *Industriální zdroje, ekonomický růst a sociální změna*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2002.
- NEWMAN, J. *Modernising Governance*. London : SAGE Publications, 2001.
- PIERSON, Ch. *Beyond the Welfare State?* University Park : The Pennsylvania State University Press, 1991.
- POLLITT, C. *The Essential Public Manager*. Maidenhead : Open University Press, 2003.
- POTŮČEK, M. *Nejen trh*. Praha : SLON, 1997.
- SAK, P. a kol. *Člověk a vzdělání v informační společnosti*. Praha : Portál, 2007.
- VYMĚTAL, P. Proměny teoretických koncepcí governance. In Němec, J.; Šůstková, M. (eds.). *III. Kongres českých politologů*. Praha, Olomouc : Česká společnost pro politické vědy, 2006, s. 534-547.
- WINKLER, J. *Teorie rozhodování a dynamika sociální politiky*. Brno : Masarykova univerzita, 2007.

## Literatura 2

- DANČÁK, Břetislav a HLOUŠEK, Vít (eds.). *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno : MU, Mezinárodní politologický ústav, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton : Princeton University Press, 1990.
- FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. J. The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In: Flora, P.; Heidenheimer, A. J. (eds.) *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick : Transaction Publishers, 1990.
- HAUSER, M. (ed.). *Sociální stát a kapitalismus*. Praha : Svoboda Servis, 2007.
- HILL, M. *Understanding Social Policy*. 6th Edition. Oxford : Blackwell Publishers, 2000.
- KONOPÁSEK, Z. *Estetika sociálního státu*. Praha: G plus G, 1998.
- MUSIL, L. *Ráda bych Vám pomohla, ale...* Marek Zeman : Brno, 2004.
- NAISBITT, J. *Megatrends 2000*. William and Morrow Company, 1990.
- OFFE, C; GRANSOW, V. *Politika a politická kultura v pojetí sociální demokracie*. New York : Telos Press, 1982.
- POTŮČEK a kol. *Veřejná politika*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005.
- SMITH, A. *Bohatství národů*. Praha : Liberální institut, 2001.
- SPIEKER, M. *Sociální stát a jeho krize*. Praha : Česká křesťanská akademie, 1996.

VEČEŘA, M. *Sociální stát. Východiska a přístupy*. Praha : SLON, 1993.

VESELÝ, A.; NEKOLA, M. (eds.) *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha : Sociologické nakladatelství, 2007.

WINKLER, J. *Implementace – Institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno : Masarykova Univerzita, 2002.



## 12 Rejstřík

	<b>B</b>	Lindblom, 56, 57 Lipsky, 54	
Bartlett, 38, 45, 62 Beveridge, 12			<b>M</b>
	<b>C</b>	Macridis, 10 McDonald, 38, 39 Mishra, 36, 37 Morawski, 14, 23, 24, 43 Muller, 21 Murray, 24, 28 Musil, 26, 27, 35, 37, 39, 54, 63	
Colebatch, 30, 31, 52, 53, 54, 55, 56, 59			<b>N</b>
	<b>E</b>		
Esping-Andersen, 4, 42, 63			
	<b>F</b>	Newman, 30, 63	
Fitzpatrick, 32, 33, 48, 62			<b>O</b>
	<b>G</b>	Offe, 6, 22, 63	
George, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 20, 62 Giddens, 4, 7, 40 Gould, 37			<b>P</b>
	<b>H</b>	Parsons, 8 Pierson, 37 Pollitt, 31, 63 Porter, 59, 60, 62 Potůček, 34, 50, 63	
Harris, 30, 38, 39 Hill, 62 Hjern, 59, 60, 62 Horák, 30, 55, 60, 62 Hupe, 62			<b>S</b>
	<b>J</b>	Sak, 22, 63 Smith, 49, 52, 63	
Johnson, 37, 39			<b>V</b>
	<b>K</b>	Vymětal, 48, 49, 63	
Keller, 23, 24, 27, 29, 36, 37, 40, 41, 42, 48, 62 Keynes, 12 Kratochvíl, 57, 62 Kulhavý, 30, 55, 60, 62			<b>W</b>
	<b>L</b>	Wilding, 8, 9, 10, 11, 13, 19, 20, 62 Winkler, 56, 57, 63	
Lane, 58, 62 LeGrand, 38			

Redakční rada Edice texty k sociální práci:  
Mgr. Karel Bauer; Mgr. Radka Janebová, Ph.D.; PhDr. Martin Smutek, Ph.D.;  
Mgr. Zuzana Truhlářová, Ph.D.



Řada: Veřejná a sociální politika – sv. 4

Název: **Teorie sociálního státu**

Rok a místo vydání: 2014, Hradec Králové

Vydání: první

Náklad: 200

Vydalo nakladatelství Gaudeamus při Univerzitě Hradec Králové jako svou 1409. publikaci.

**ISBN 978-80-7435-469-4**