The Politics of Social Policy in the United States

EDITED BY
MARGARET WEIR
ANN SHOLA ORLOFF
THEDA SKOCPOL

1

The Political Origins of America's Belated Welfare State

ANN SHOLA ORLOFF

Against the backdrop of European welfare states, the American system of public social provision seems incomplete and belated. Restricted coverage, lack of generosity to most beneficiaries, and a lack of systematic connections among different social programs—all mark the modern U.S. approach to public social provision as unusually underdeveloped, especially when one considers the relative wealth of the nation's economy. In addition, the initiatives that established the programs constituting the American approximation to a welfare state were noticeably out of phase with developments elsewhere in the industrialized West. For some time, historians and social scientists interested in the timing of policy developments have noted only that the United States has been a "welfare laggard" relative to Europe. Policy breakthroughs leading to a nationwide system of social provision did not occur here until the passage of the Social Security Act of 1935, which established a national old-age insurance program, a federal-state unemployment insurance system, and federal subsidies for approved state programs of assistance for the elderly poor and dependent children. In contrast, European countries launched core social programs about a generation earlier, in the period between 1883 and World War I. Unlike most other advanced industrial countries, moreover, the United States has never established national health insurance.

Merely characterizing the United States as a "welfare laggard," however, overlooks some critical facts of American history, facts that doom from the outset any attempt to fit U.S. developments into the ideal-typical, European-centered pattern of welfare state development, even with allowances for delays and incompleteness. For it is not the case that America has a version of a European welfare state that was simply slightly

I would like to thank John Myles, Hugh Heclo, George Steinmetz, and my co-editors, Theda Skocpol and Margaret Weir, for their helpful comments on this paper. Thanks also to Eric Parker for providing research assistance. Partial support for this research was provided by a grant from the University of Wisconsin Graduate School Research Committee.

tardy in arriving, or that U.S. social benefits will eventually "mature" into a European-style system. Not only is the contemporary U.S. system of public social provision cross-nationally unusual, but also the trajectory along which the United States traveled to arrive at this system has been strikingly different from what students of European social policies have led us to believe is the inevitable course of welfare state development. The aim of this chapter is to describe and to explain the development of American social policies up through the passage of the Social Security Act of 1935. Because it is customary to treat U.S. national welfare programs as beginning in the 1930s, many people know little of what preceded this period. Thus, I will begin with a fresh overview of the overall trajectory of American social policy developments.

An Overview of American Social Policy

Histories of American social provision often presume that the federal government had no role in providing welfare benefits until the 1930s, when President Franklin Roosevelt introduced social security programs as part of his New Deal. Until then, the story goes, the needs of those Americans unable to care for themselves through participation in the labor market were addressed only, if at all, by the state and—especially—local levels of government. This account is superficially accurate but potentially quite misleading. For there was one rather spectacular exception to local predominance in the welfare field in the late nineteenth and early twentieth centuries. This was the Civil War pension system, remarkable in its own right and also consequential for later social policy developments in the United States.

Originally, the federal government paid pensions only to veterans who had been disabled in the battles of the Civil War and to the dependents of soldiers killed in the war, as one might expect of a military pension system. But then, in the decades following Appomattox, the Civil War pensions were changed into de facto old-age and disability pensions that provided coverage for some one million elderly Americans, reaching about one half of all elderly, native-born men in the North around the turn of the century. While analysts today tend to overlook the social welfare function of these pensions, it was well recognized by contemporaries. In 1917, prominent social reformer Edward Devine called Civil War pensions "a main national provision for old age."[1] And University of Chicago sociologist Charles Henderson, a leading advocate of social insurance, noted in 1909 that "the military pension system has acted in great measure as a workingmen's pension system."[2] Isaac Rubinow, another leader in the U.S. social insurance movement, wrote of the Civil War pensions in 1913:

> After all, it is idle to speak of a popular system of old-age pensions as a radical departure from American traditions, when our pension roll numbers several hundred thousand more names than that of Great Britain. It is preposterous to claim that the cost of such a pension would be excessive, when the cost of our pensions is over $160,000,000, or more than three times as great as that of the British system. . . . We are clearly dealing here with an economic measure which aims to solve the problem of dependent old age and widowhood.[3]

Indeed, in the period between the 1880s and World War I, while reformers, labor leaders, and politicians throughout the West initially were discussing the possibilities for adopting modern social insurance and old-age pensions to protect the "respectable" working class—and especially the "worthy aged" among them—from the indignities of the traditional poor laws, many elderly working and middle-class Americans were actually already so protected.

Logically then, we might expect that U.S. reformers around the turn of the century would have been interested in building upon the Civil War pension experience to extend old-age benefits to all elderly Americans. During the Progressive Era of about 1900 to 1919, Americans were active participants in transnational debates over social insurance and pension proposals. Even so, only a few Progressive reformers advocated the extension of the Civil War pension system into a modern, universal system of old-age protection. These pensions were allowed to pass from existence with the dying of the Civil War cohorts, and there was no federal-level public replacement until the enactment of contributory old-age insurance plus assistance for the elderly poor under the 1935 Social Security Act.

During the Progressive period, most states did adopt laws establishing workers' compensation and so-called widows' or mothers' pensions—the forerunner of today's Aid to Families with Dependent Children (AFDC).[4] This period of reform also witnessed the passage of many laws regulating a wide range of industrial conditions. Yet the more expensive and admin-

[1] Edward Devine, quoted in John Gillen, *Poverty and Dependency* (New York: Century, 1926), p. 284.

[2] Charles Henderson, *Industrial Insurance in the United States* (Chicago: University of Chicago Press, 1909), p. 277.

[3] Isaac M. Rubinow, *Social Insurance* (New York: Henry Holt, 1913), p. 404.

[4] Elizabeth Brandeis, "Labor Legislation," in Don Lescohier and Elizabeth Brandeis, *History of Labor in the United States, 1896–1932*, vol. 3 (New York: Macmillan, 1935), pp. 399–700; Mark Leff, "Consensus for Reform: The Mother's-Pension Movement in the Progressive Era," *Social Service Review* 47 (1973): 397–417.

istratively demanding social spending programs that formed the core of nascent systems of social protection in Europe and some parts of the British Commonwealth—old-age pensions and insurance, health and unemployment insurance—were politically unsuccessful in the United States between the 1880s and World War I. And in the wake of the war, America decisively rejected new *public* social protections and embraced instead the ideal of "welfare capitalism."[5]

Only in the midst of a political crisis triggered by the Depression of the 1930s did Americans—belatedly, from the European perspective—initiate nationwide public social protections. Yet the delay was not without consequences for the character of the set of policies established by the 1935 Social Security Act, the "charter legislation" for the U.S. version of the modern welfare state. Two telling features of the 1935 legislation were the omission of national health insurance and the institutionalization of existing state-level differences in benefits and coverage for most programs. The Social Security Act did lead to the establishment of nationwide welfare programs, although they demonstrated varying levels of federal control. There was a fully national, compulsory system of contributory old-age insurance for those who worked in covered industries. Also established was a federal-state contributory insurance system for the unemployed in which the states were induced, but not mandated, to participate—and for which the states set benefit levels and eligibility requirements. In addition, there were optional programs of noncontributory, means-tested social assistance that remained under state-level administration, with costs to be shared by the states and the federal government. These public assistance programs, established at the discretion of the states, could aid dependent children in single-parent families and needy elderly people who did not qualify for insurance benefits. Significantly, the framers of the American social security system chose not to follow the European pattern of adding to the contributory insurance programs government subsidies financed from general revenues; nor did they establish *national* benefit programs financed entirely from the federal government's revenues.

How are we to make sense of the historical development of the modern system of U.S. public social provision—the trajectory of its development and the character of the Social Security Act which established almost all of the programs that compose it? Three important dimensions of analysis have emerged from previous research on the development of the welfare state; taken together, they form the elements of an *institutional-political process approach*. At the most fundamental analytic level—the development of institutions—we attend to the ways in which U.S. state formation shaped the American political universe, within which alliances were formed and policies were formulated. In particular, we focus on the sequence of bureaucratization and democratization, two fundamental processes that transformed the political structure of America in the late nineteenth and early twentieth centuries. This changing political structure formed the context in which modern social policies were debated and met their initial legislative fate in the United States. Then, we focus on the political process, which comprises the second and third elements of this approach: the character of the political alliances that helped to launch (and delay) the American version of a welfare state and the feedback effects of earlier social policies on subsequent politics and policy debates. Before developing an explanation for the *American* pattern of social-welfare provision, let us first see how these analytic elements central to the institutional-political process approach help to explain the emergence of modern welfare states more generally.

[5] Stuart Brandes, *American Welfare Capitalism, 1880–1940* (Chicago: University of Chicago Press, 1976).

Explaining the Emergence of Modern Welfare States

In the last years of the nineteenth and the first years of the twentieth century, social reformers, labor leaders, and political elites across Europe and North America were actively debating social policy issues. Given the new social and political conditions created by industrialization, urbanization, the rise of capitalism, and the political incorporation of the working class, their questions centered on whether the deterrent poor law system should be replaced (at least for some groups in the population) with contributory social insurance or noncontributory pension programs. In addition, in both Europe and North America, popular movements, often based on labor organizations, pressed for new social protections, particularly for publicly funded old-age pensions that would not require tax contributions from workers. Yet neither the concern of elites about the "social question" nor the actual initiation of new welfare programs in Europe were responses simply to popular demands or to social problems newly created by industrialization, urbanization, and concomitant changes in the family.

Recent comparative research on the origins of welfare states in Europe suggests, instead, that political and bureaucratic elites instituted social insurance and pension programs, utilizing existing or readily created state administrative organizations, as part of efforts aimed at the "anticipatory political incorporation of the industrial working class."[6] The issue of

[6] Theda Skocpol and John Ikenberry, "The Political Formation of the American Welfare State," *Comparative Social Research* 6 (1983): 90.

working-class participation in the polity—on whose terms and through which organizations—was of great concern to European elites and middle classes in this period, as extensions of the suffrage to non-propertied groups were occurring across that continent. This response suggests, in turn, that some element of political incentive, flowing from a threat to political control or from an opportunity to gain organizational or electoral advantage, especially in periods of electoral competitiveness or when new voters are entering the polity, must be operating in order to stimulate elite interest and coalition-building in the social welfare field. Indeed, a review of analyses of the initiation of social insurance and pensions suggests that the political force responsible for the introduction of new public protections was that of a *cross-class coalition* for new public social spending. The support of reformist elites and new middle-class groups as well as the working classes was a necessary condition for the political success of the new programs in this early period.

European reformers within and outside the state suggested social insurance and pensions as a means for respectable members of the working classes to avoid the cruelties of the traditional poor law. These measures were also to serve as a means for governments and propertied classes to head off the threat to the social order and to their political hegemony posed by leaving no recourse to the lower classes in times of need but the poor law system. The poor law policy itself served as the starting point for debates about what should replace it. The broader analytic implications of this point are worth noting. Policy debates are regularly informed by ideas about how best to correct the perceived imperfections of past policy, rather than simply how best to respond to social conditions as such. This means that the goals and demands of politically active groups cannot be gauged simply from their current social positions or solely from ideological and value preferences. Meaningful reactions to existing policy—a part of what we have referred to in the Introduction as *policy feedback*, and what Hugh Heclo has called "political learning" about the "policy inheritance"—color the very interests and goals that groups or politicians define for themselves in public policy struggles.[7]

To implement the proposed welfare programs, policy reformers looked to state administrative organizations. In late-nineteenth-century Europe; these agencies either had been recently rid of patronage practices and been professionalized through the passage of effective civil service statutes or had longstanding traditions of bureaucratic autonomy. The European experience suggests that processes of *state formation* had important implications for the development of systems of modern, public social

[7] Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (New Haven: Yale University Press, 1974).

provision. First, for the new social insurance and pension programs to succeed, the state administration had to have the capacity to plan and administer relatively complex programs. Groups of influential public officials could then play key roles in formulating new social policies with existing administrative resources, pressing them on political executives and working out compromises with organized interest groups. This pattern of policy development was especially noticeable in the case of contributory social insurance. Because these programs, in addition to providing benefits, taxed workers and involved the state in activities previously within the domain of working-class voluntary associations, they often were less popular initially than noncontributory old-age pensions. Popular movements frequently arose to demand noncontributory pensions—which would not tax workers or threaten the autonomy of their organizations. The substantial popular support for state social spending initiatives could sometimes be utilized by leaders of political coalitions to overcome resistance to social insurances programs, especially if well-placed civil servants had laid the groundwork for those programs.

Second, elite (and, to a lesser extent, popular) support for social policy initiatives was conditioned on there being a suitable instrument for administering the new programs efficiently and honestly. After all, definitions of what is feasible or desirable in politics depend in part on the capacities and qualities that political actors attribute to state organizations and to the officials who operate them. Just as there is political learning about past policies, a kind of political learning about the government itself also occurs. Thus, the appeal of any given policy will depend to some extent on how well groups think it could be officially implemented, as well as on how it may affect the fortunes of groups struggling over the control of official organizations. When state organizations adequate to the administrative tasks at hand are believed to be available, elites are more likely to respond to political incentives arising from popular mobilization by building or joining a cross-class alliance to support new social spending for income protection.

Finally, the process of state formation affects the operating modes of the very political organizations—especially parties and state administrative organs—through which public social policies can be collectively formulated and socially supported. In particular, the sequence in which bureaucratization and electoral democratization occur is critical in this regard, as the work of political scientist Martin Shefter on patronage and political parties would suggest.[8] State bureaucratization preceded electoral democratization in most European absolute monarchies; in such instances, when political parties emerged and sought popular support, they

[8] Martin Shefter, "Party and Patronage," *Politics and Society* 7 (1977): 404–51.

could not simply offer the spoils of office as an inducement to voters and party activists, for access to jobs in civil administration was controlled by established bureaucratic elites. Thus, parties were forced to rely upon programmatic appeals, based on ideology or promises about how state power might be used for policies advocated by, or potentially appealing to, organized groups of constituents. At the same time, state administrations in these polities could (further) rationalize and professionalize their operations free from the partisan political concerns that dominated the calculations of elected officials. In contrast, in countries where mass electoral democratization preceded state bureaucratization, as it did in the United States, the civil administration was not protected from partisan use, and parties could use government jobs and resources for patronage. Under this set of conditions, parties would tend to rely on patronage rather than on programmatic or ideological appeals to mobilize their constituencies and reward activists. The electoral calculus of party politicians would dominate the operations of state organizations, rendering such organizations less able to use bureaucratic resources to plan autonomous state interventions into civil society.

By the mid–nineteenth century, all Western states were coming under pressures to become more efficient and professionalized. Industrialization, urbanization, and the need to compete internationally, both economically and militarily, generated these imperatives. In those countries where patronage still held sway over state administrations, there were struggles over how to overcome the "political corruption" of patronage in order to create an "efficient"—that is, nonpartisan, predictable, and expert—civil service. If civil service reform succeeded before full democratization—as it did in Great Britain, for example—political parties were encouraged, as more people were granted the franchise, to change their mode of operation and to reorient their electoral appeals from the patronage system toward more programmatic appeals and constituency-based organization. The civil administration could then be changed in ways that enhanced its capacity for intervention in civil society. However, if patronage was established in a fully (or almost fully) democratic polity—as it was in the United States—it was quite difficult to uproot afterwards. Mass electorates, and the party politicians appealing to them, had a continuing interest in using government as a source of patronage, and civil service reformers had to wage difficult, eventually only partially successful, struggles to overcome democratized "political corruption" in government and party politics.

Thus, to fully understand the forces that gave shape to the contemporary American social welfare system, we need to begin with the sociopolitical processes transforming the American state and party system in the nineteenth century. Critical to the entire trajectory of American social

policy is the fact that the United States was the world's first mass democracy. The extension of suffrage to all white males in America had occurred by the 1830s, well before the democratization of the electorate in European countries. More importantly, this happened before the development of any political constituency interested in building an autonomous, professionalized, and nonpartisan state organization. Without such a "coalition for bureaucratic autonomy" (to use Shefter's term), positions in the state administration were used by party leaders as resources for mobilizing the mass electorate and maintaining party organizations. This was the essence of the well-known spoils system, which dominated U.S. politics throughout the nineteenth century. Reinforcing the effects of early democratization and the dominance of patronage parties over the civil administration was the relatively protected geopolitical position of the United States. Bureaucratic state-making was not stimulated by war-making, as in the early modern European cases so well analyzed by Charles Tilly.[9]

Patronage Democracy and the Civil War Pension System

In industrializing America after the Civil War, parties mobilized the electorate through popularly rooted political machines whose very lifeblood was patronage. Ideological and programmatic appeals were not prominent, but politically discretionary distributional programs that provided jobs, services, or other goods, such as Civil War pensions, were quite popular with politicians and their constituencies.[10] These distributional policies were of critical importance to elected officials, for it was in the late nineteenth century that American politics were at their most competitive outside the South. In the North and Midwest, Democrats and Republicans faced each other with nearly equivalent popular electoral support, and they regularly replaced each other in office. Electoral participation was at an all-time high, and given the nearly equal division of support, a few hundred votes—however secured—in the most politically competitive states, such as Indiana, Ohio, Illinois, and New York, could mean the difference between winning and losing an election.[11]

[9] Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp. 169–91.

[10] Richard McCormick, "The Party Period and Public Policy: An Exploratory Hypothesis," *Journal of American History* 66 (1979): 279–98.

[11] Morton Keller, *Affairs of State: Public Life in Nineteenth Century America* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977), chaps. 7, 8, 14; Heywood Sanders, "Paying for the 'Bloody Shirt': The Politics of Civil War Pensions," in Barry Rundquist, ed., *Political Benefits* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1980), pp. 137–59.

The Civil War pension system was an excellent example of the sort of policies generated by the operations of patronage democracy. It allowed politicians, especially Republicans, to channel to many individuals in numerous (non-Southern) communities pensions financed out of the surplus revenues coming from the constantly readjusted tariffs they sponsored to benefit various industries and areas.[12] Given the extensive mobilization of voters and the extremely competitive electoral conditions of late-nineteenth-century patronage democracy, it is not surprising that during the 1880s and 1890s, the pension system was changed from a provision for compensation of combat injuries and war deaths to the functional equivalent of an old-age and disability pension system for a politically important segment of the U.S. electorate. In the Northern and Midwestern states, veterans of the Civil War constituted fully 12 to 15 percent of the electorate, making the "soldier vote a prize of great worth," a "prize" that increased in value with the growth of the Grand Army of the Republic (GAR), the veterans' lobbying group.[13]

Figure 1.1 helps to show the effects of the transformation and expansion of the post–Civil War pension system by charting the trends in disbursements, number of pensioners, and private pension bills between the late 1860s and 1920. Benefits under the original 1862 law were extended only to soldiers actually injured in combat or to the dependents of those disabled or killed. As one might expect, the number of beneficiaries and total expenditures were falling off in the late 1870s. Subsequently, however, under the pressure of the intense electoral competition of the times, both Republican and Democratic Congressmen supported legislative liberalizations, the most important in 1879 and 1890, that effectively transformed the character of the pension system.[14] The 1879 Arrears Act allowed soldiers who "discovered" Civil War–related disabilities to sign up and receive in one lump sum all of the pension payments they would have been eligible for had they been receiving benefits since the 1860s! Then the 1890 Dependent Pension Act severed altogether the link between

[12] Richard Bensel, *Sectionalism and American Political Development* (Madison: University of Wisconsin Press, 1984), pp. 60–73.

[13] Leonard D. White, *The Republican Era: A Study in Administrative History, 1869–1901* (New York: The Free Press, 1958), p. 218. GAR membership increased from 60,000 in 1880 to 428,000 in 1890, when the organization included about one-third of all Union Army veterans who survived the Civil War. Yet the initial legislative liberalization of pensions—the Arrears Act of 1879—was not a product of GAR lobbying; rather, the growth of the GAR was stimulated by the Arrears Act. On the GAR, see Mary Dearing, *Veterans in Politics: The Story of the* G.A.R. (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1952), and Donald McMurry, "The Political Significance of the Pension Question, 1885–1897," *Mississippi Valley Historical Review* 9 (1922): 19–36.

[14] William Glasson, *Federal Military Pensions in the United States* (New York: Oxford University Press, 1918); McMurry, "Political Significance of the Pension Question."

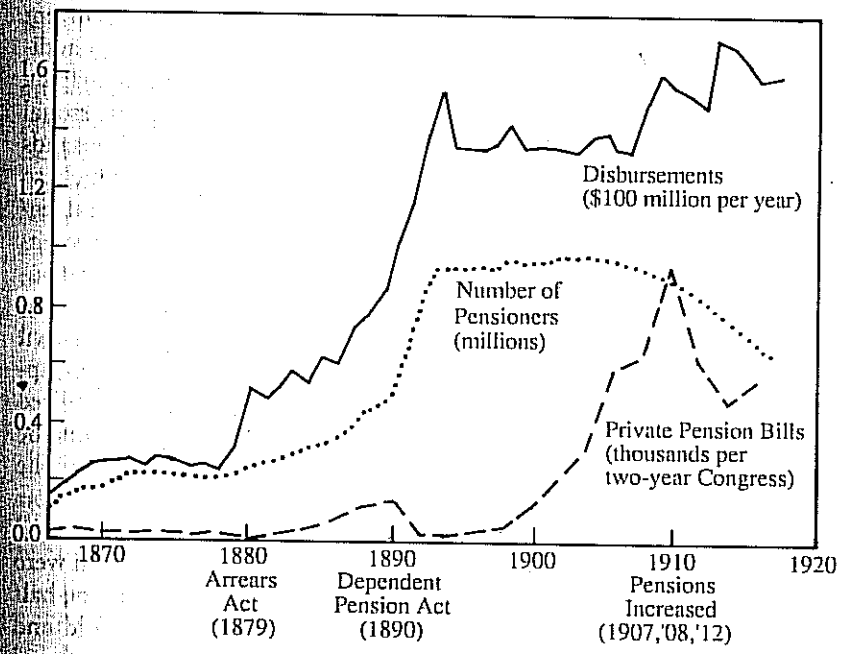


FIGURE 1.1 The expansion of Civil War pensions, 1866–1917. Source: William Glasson, *Federal Military Pensions in the United States* (New York: Oxford University Press, 1918), pp. 273, 280.

combat-related injuries and benefits under the pension system. Any veteran who had served ninety days in the Union Army, whether or not he saw combat or was injured in the Civil War, could sign up for a pension if at some point he became unable to perform manual labor. In practice, after the 1890 legislation, old age alone became a sufficient disability, and in 1906 the law was further amended to state explicitly that "the age of sixty-two years and over shall be considered a permanent specific disability within the meaning of the pension laws."[15] By this time, about 90 percent of the surviving Union veterans were pensioners. In essence, America had a de facto old-age and disability pension system for those who had served in the Civil War and a survivors' allowance for many of their dependents.[16]

Members of Congress were kept quite busy by the operations of the

[15] U.S. Bureau of Pensions, *Laws of the United States Governing the Granting of Army and Navy Pensions* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1925), p. 43; Carole Haber, *Beyond Sixty-Five* (New York: Cambridge University Press, 1983), p. 112.

[16] Ann Shola Orloff, "The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of the Origins of Pensions and Old Age Insurance in Canada, Great Britain, and the United States, 1880s–1930s" (Ph.D. diss., Princeton University, 1985), p. 71.

pension system in the 1880s and 1890s. Not only were there the recurrent legal liberalizations of the terms of eligibility for pensions, but, in addition, congressmen and senators devoted a large amount of time to helping their constituents establish their eligibility for pensions through personal intervention with the U.S. Pension Bureau and by sponsoring thousands of special private pension bills tailored to allow specific individuals to collect benefits even when they did not qualify under the very liberal legislated qualifications.[17] The U.S. Pension Bureau itself was the "most uncompromisingly political branch of the late nineteenth century federal bureaucracy," where there was wide discretion in the processing of claims due to a huge backlog.[18] Under such circumstances, control of the civil administration was an important political resource. The partisan appointees in the Pension Bureau, most notably the Republicans, utilized this resource particularly at election time, when pension agents would be sent into the field to sign up pensioners—for their benefits and for the Grand Old Party![19]

Given that a considerable proportion of men then in their twenties and thirties served in the Civil War regiments, and given that these men were in their sixties by 1890 to 1910, it is not surprising that at least one-half of all elderly, native-born men in the North, as well as many old and young widows, were receiving what were in effect federal old-age and survivors' pensions during this period. Of course, the post–Civil War pension system was uneven in its coverage of the American population, with the distribution of pensions favoring native-born men and pre–Civil War immigrants living in the North and Midwest. A majority of the elderly white Southern participants in the Civil War were veterans of the Confederate Army and therefore not eligible for federal benefits, although most of the Southern states began to give (relatively meager) state pensions to disabled or impoverished Confederate veterans in the 1890s.[20] Also excluded were blacks and all post–Civil War immigrants; this meant that relatively few unskilled workers were among the system's beneficiaries.

It seems clear that benefits under the Civil War pension system flowed primarily to members of the middle class and the upper strata of the working class, rather than to the neediest Americans. Yet in Europe it was precisely the "respectable" and better-off members of the working classes

[17] McMurry, "Political Significance of the Pension Question," p. 28.

[18] Keller, *Affairs of State*, p. 311.

[19] Sanders, "Paying for the 'Bloody Shirt.' "

[20] William Glasson, "The South's Care for Her Confederate Veterans," *American Monthly Review of Reviews* 36 (1907): 40–47; Rubinow, *Social Insurance*, pp. 408–9; Ann Shola Orloff and Theda Skocpol, " 'Why Not Equal Protection?': Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900–1911, and the United States, 1880s–1920," *American Sociological Review* 49 (1984): 728.

who were of most concern to those reformers proposing social insurance and pensions. The problem of the pauperization of these "worthy" (and often newly enfranchised) people through the operation of traditional poor laws, which left no alternative to destitution but degrading, insufficient, and disfranchising poor relief, was in fact a major stimulant to the consideration of social policy reform in Europe. In the United States, not every Civil War pensioner would have been a pauper without the aid of a federal pension, but as Charles Henderson wrote in his important 1909 work, *Industrial Insurance in the United States*, "Many of the old men and women who, in Europe, would be in almshouses, are found in the United States living upon pensions with their children or in homes to which paupers are not sent and they feel themselves to be the honored guests of the nation for which they gave the last full measure of devotion."[21]

Although Civil War pensions were a form of public aid expanded to meet the needs of some fortunate older Americans, not all who were elderly, disabled, or impoverished around the turn of the century received Civil War pensions. For some unemployed people, there were occasionally positions in work-relief projects funded by municipalities during business downturns, when the plight of the jobless was most visible.[22] But for the non–able-bodied poor, the only alternative to destitution was charity. Charity, whether dispensed by local public poor law authorities or private philanthropic agencies, was at best inadequate. At worst, it involved disfranchisement and residence in a semi-penal workhouse. Significantly, public poor relief was offered as an alternative to, rather than as a right of, citizenship.[23]

The financing and administration of the poor laws throughout nineteenth-century Europe and North America had several commonalities—local administration was the rule, and poor relief everywhere was meager and degrading.[24] The distinguishing feature of late-nineteenth-century U.S. poor relief administration was the predominance of patronage practices. A wide variety of governmental forms existed in American localities, but whatever the form, the patronage organizations of Democrats

[21] Henderson, *Industrial Insurance*, p. 277.

[22] Leah Hannah Feder, *Unemployment Relief in Periods of Depression* (New York: Russell Sage, 1936), pp. 168–88.

[23] Raymond Mohl, "Three Centuries of American Public Welfare," *Current History* 65 (1973): 6–10, 38–39.

[24] By the latter half of the century, some central administrative supervision of poor relief functions had emerged; in European countries, this was often at the level of the national government, while in the U.S., it was at the state level. On early U.S. poor relief administrative practices, see Josephine Brown, *Public Relief, 1929–1939* (New York: Henry Holt, 1940), chap. 1, and Michael Katz, *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America* (New York: Basic Books, 1986), pt. I.

and Republicans dominated city, town, and county governments.[25] The partisan control of American local governments meant—as did the dominance of patronage politicians in the federal government—that administration was nonprofessional and "permeated . . . to the core" by party politics.[26] Control of poor relief provided politicians with opportunities for patronage appointments and for exercising partisan preference in the awarding of contracts for building and supplying poorhouses, asylums, and other welfare institutions.[27] In addition, because local officials had discretion in granting outdoor relief and work relief, electoral considerations could enter easily into the determination of eligibility for aid.[28] Describing the use of public works as a relief measure in New York City in the 1890s, sociologist Leah Feder noted that "partisan politics entered into its expenditure; workers referred by social agencies were dropped more quickly than those sent by politicians . . . carelessness, extravagance, and misappropriation in administration were rife . . . [although] the fund undoubtedly provided an important resource in relieving unusual distress."[29] Public charity was sometimes supplemented by the gifts of party bosses, who on occasion distributed food and fuel to the poor. Typically, they paid for this largesse out of the "private" funds they garnered through graft or "macing" (the practice of levying assessments on the salaries of public employees).[30]

Late-nineteenth-century patronage democracy was effective in mobilizing broad popular support, but it also produced serious opposition. Populists and labor groups denounced the links between politicians and the "robber barons"—the capitalists dominating the economy through their control of railroads, manufacturing, and banking, newly national in scope. At the same time, university-educated professionals criticized especially the "corruption" and "inefficiency" of the personnel practices of the spoils system. They were dissatisfied as well with the kinds of policies fostered by patronage democracy, which, they charged, lacked any justification in terms of the "public interest." Instead, noted critics, the development of American public policy was above all tied to the partisan political exigencies of winning elections. These exigencies did not at all preclude—in fact, probably stimulated—out and out corruption and fraud. Even the normal functioning of the patronage system was coming under fire as "political corruption." For example, the chairman of the committee on the merit system in public institutions of the National Conference of Charities and Correction (NCCC), America's leading association of charity workers and social reformers in the late 1800s, forcefully challenged the rationale and practices of the spoils system, calling that system "treasonable robbery, although not treason in the eyes of the law."[31]

The Civil War pension system was targeted as a particularly egregious example of the problems to which patronage democracy led. By the 1880s and 1890s, the pension system's partisan uses were clear to many in the broad middle-class public, despite the attempts of elected officials to legitimize the repeated expansions of the system through the use of patriotic rhetoric and waving the "bloody shirt." As one observer noted in an investigatory article appearing in an 1884 issue of the reform-oriented magazine *Century*, "It is safe to assert that most of the legislation adopted since the war closed, to pay money on account of service in the Union armies, has had for its real motive not justice nor generosity, but a desire to cultivate the 'soldier vote' for party purposes."[32] For the remainder of the nineteenth century and in the Progressive Era of the twentieth, these "abuses" of the pension system and other "perversions of democracy" associated with mass patronage politics provided a continuing stimulus for political reform, as well as a powerful symbol of all that was considered to be amiss with existing political practices.

The initial proponents of ending patronage through civil service reform in the United States were "Mugwumps," upper- and upper-middle-class reformers located in the Northeast, especially New York and Massachusetts. Like their European counterparts of the late nineteenth century, the Mugwumps wanted public administration taken out of patronage politics, so that expertise and predictability could prevail.[33] At first, however, the Mugwumps' reform proposals made only limited headway, for American party politicians had secure roots in the fully democratized, tautly

[25] Keller, *Affairs of State*, p. 377.

[26] Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils: A History of the Civil Service Reform Movement* (Urbana: University of Illinois Press, 1968), p. 1.

[27] Frank Bruno, *Trends in Social Work, 1874–1956* (New York: Columbia University Press, 1957), p. 79; Sophonisba Breckinridge, *Public Welfare Administration in the United States: Select Documents* (Chicago: University of Chicago Press, 1927), sec. 4; Harry C. Evans, *The American Poorfarm and its Inmates* (Des Moines, Iowa: Loyal Order of Moose, 1926); Keller, *Affairs of State*, p. 501.

[28] Brown, *Public Relief*, p. 16.

[29] Feder, *Unemployment Relief*, p. 188; see also pp. 22, 158.

[30] John Pratt, "Boss Tweed's Welfare Program," *New York Historical Quarterly* 45 (1961): 396–411; William L. Riordan, *Plunkett of Tammany Hall* (New York: McClure, Phillips, 1905).

[31] Philip Garret, "The Merit System in Public Institutions," *Proceedings of the National Conference of Charities and Correction* (Boston: George Ellis, 1896), p. 369.

[32] Eugene Smalley, "The United States Pension Office," *Century Magazine* 28 (1884): 427.

[33] Martin Schiesl, *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1880–1920* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977), chap. 2; Martin Shefter, "Party, Bureaucracy and Political Change in the United States," in Louis Maisel and Joseph Cooper, eds., *Political Parties: Development and Decay* (Beverly Hills: Sage, 1978), pp. 211–65.

mobilized mass white-male electorate. As Stephen Skowronek has pointed out in his study of American state-building, "to build a merit system in American government, government officers would have to move against resources and procedures vital to their power and position."[34]

Through the last quarter of the nineteenth century, the conflict between politicians and the various good government reformers resulted in overall defeat for the Mugwumps. Following the extremely close presidential election of 1880 and the patronage-related assassination of President James Garfield, the Republican administration of President Chester Alan Arthur and the Republican-controlled Congress in early 1883 approved the establishment of a Civil Service Commission under the Pendleton Act, largely as a concession to the Mugwumps to avoid losing their votes.[35] Analysts agree that the impact of the law was quite limited; Skowronek notes that it dried up "selected pockets of patronage so as to improve efficiency and, at the same time, serve strategic party goals . . . ; [it] supplemented the dominant patronage relationship rather than supplanting it."[36] In fact, because of the growth in federal employment, a larger number of jobs were available for patronage by the end of the century than had been before the enactment of the Pendleton Act, even with the growth in the proportion of classified (i.e., civil service) jobs. Thus, significant civil service reform was delayed until the Progressive Era, when electoral competitiveness declined somewhat, although even then, reformers never fully succeeded in uprooting patronage. Nevertheless, the crisis of the patronage system formed the backdrop to the policy debates of the early twentieth century.

The Progressive Era: Debate and Defeat of Proposed Social-Spending Measures

Around the turn of the twentieth century, Americans, along with people in almost all the industrializing nations of the West, took part in debates over what the state should do in the face of the increasingly well-publicized problems of income insecurity. But the political legacies of nineteenth-century patronage democracy were far from conducive to the establishment of modern social insurance and pensions in Progressive-Era America. The incomplete success of civil service reform in the late nineteenth century had left the U.S. state with relatively underdeveloped capacities for regulating an industrial-capitalist economy and administering

[34] Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920* (New York: Cambridge University Press, 1982), p. 68 and chap. 3 generally.

[35] Shefter, "Party, Bureaucracy and Political Change," p. 228.

[36] Skowronek, *Building a New American State*, pp. 68–69.

social programs designed to deal with its casualties. In addition, Progressive reformers were in the midst of battles against democratized "political corruption"; these overshadowed debates about social policies. At this point in American history, modern social-spending programs were neither governmentally feasible nor politically acceptable.

Workers' compensation legislation was the first modern welfare program to receive consideration in America, as it was across Europe, and it was substantially successful, achieving passage in thirty-eight states by 1919.[37] After the passage of workers' compensation laws, many European reformers had moved toward dealing with the situation of the aged poor, whose plight had helped to stimulate popular movements for pensions. As pensions were established, reformers and government officials were concerned to add a contributory element to programs designed to deal with unemployment, sickness, and dependency, and the political support for pensions was utilized in the service of social insurance. For example, in Britain, the problems of the aged served as a unifying focus for the political activities of reformers and some labor leaders, helping to cement a cross-class alliance in favor of new social-spending programs.[38] In contrast, in the United States, the problems associated with the aged—poverty, but also mismanaged Civil War pensions—served to drive apart groups who might otherwise have cooperated politically to push for a modern system of social protection. Thus, the trajectory of events in the United States was quite different from that in Europe, and the successful establishment of workers' compensation in many states was not followed by similar successes in instituting old-age pensions or social insurance.

Although they hesitated to press for new social-spending measures, Progressive reformers were not anti-statist in their orientation. On the contrary, they saw the state as having the potential to be an ethical agency, and this vision helped to inspire the movement for civil service reform. Therefore, it is important to be very specific about exactly what kind of cross-class coalitions were not possible in Progressive-Era America. Although middle-class reformers and organized labor were sometimes at odds over the issue of political "reform"—especially in Eastern cities where political machines had made inroads into working class constituencies—they did manage to cooperate on campaigns for workmen's compensation, labor standards legislation, and mothers' pensions. In general, middle-class reformers supported the expansion of the regulatory capacity of the government, which in fact kept pace with European developments.[39]

What can account for the American pattern of social reform legislation

[37] Brandeis, "Labor Legislation," pp. 575–77.

[38] Orloff, *The Politics of Pensions*, chap. 6.

[39] Irwin Yellowitz, *Labor and the Progressive Movement in New York State, 1897–1916* (Ithaca: Cornell University Press, 1965), p. 10.

in the years between the turn of the century and World War I? Why were social-spending initiatives so weakly supported by elites and ultimately unsuccessful? And why did other welfare innovations, such as workers' compensation and labor regulations, fare better?

Conventional historical portraits show Americans as culturally and ideologically opposed to new state welfare programs. The failure to enact new social insurance and pension programs is explained by invoking the strength of traditional U.S. liberalism among both educated elites and the population at large.[40] In fact, similar ideas were employed in support of the reform proposals in both Europe and America, as early social scientists demonstrated empirically the social causes of poverty and income insecurity, and politically active innovators grappled with the problem of integrating industrial workers into the polity.[41] In liberal-democratic countries such as Britain and the United States, support for new policy proposals came from a reworking of traditional liberal ideas away from pure self-help and distrust of state intervention toward "new liberal" or "progressive" conceptions.[42] Those inspired by "new liberal" ideas came to see that industrial society made people interdependent. Many noted that individual liberty could be thwarted as much by a lack of life's necessities as by the presence of governmental restrictions.[43] In modern society, argued new liberals, government could be an indispensable support for individual liberty, providing security against socially caused misfortunes and regulating competition to allow for individual initiatives. Thus, new state welfare activities could be—and were, on both sides of the Atlantic—advocated without violating the traditional liberal aim of enhancing individual freedom.[44]

[40] See, for one example among many, Gaston Rimlinger's *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia* (New York: John Wiley, 1971).

[41] Among the better-known social-scientific surveys were, in the United States, Jacob Riis's *How the Other Half Lives* (New York: Charles Scribner's Sons, 1890), and, in Britain, Charles Booth's *Life and Labour of the People of London* (London: Williams and Norgate, 1889 and 1891) and *The Aged Poor in England and Wales* (New York and London: Macmillan, 1894). On the "social question"—that is, how to incorporate industrial workers into the democratic polity, see, for example, John Graham Brooks, *The Social Unrest* (New York: Macmillan, 1903), and J. A. Hobson, *The Crisis of Liberalism: New Issues of Democracy* (London: P. S. King and Son, 1909).

[42] On the British "New Liberals," see Michael Freeden, *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform* (Oxford: Clarendon Press, 1978); P.F. Clarke, "The Progressive Movement in England," *Transactions of the Royal Historical Society* 24 (1974): 159–82; and Stefan Collini, *Liberalism and Sociology* (New York: Cambridge University Press, 1979). On their American counterparts, see Sidney Fine, *Laissez-Faire and the General Welfare State* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965), and Robert Bremner, *From the Depths* (New York: New York University Press, 1956), chap. 8.

[43] See, e.g., Hobson, *The Crisis of Liberalism*, pp. 92–113.

[44] Orloff, *The Politics of Pensions*, chap. 3.; Collini, *Liberalism and Sociology*, p. 107;

What is more, turn-of-the-century American popular support for new welfare measures has been underestimated in conventional historical accounts. Consider the voting in the presidential election of 1912. The Progressive Party, led by former President Theodore Roosevelt, garnered the second-highest vote total, gaining four million votes to Democratic candidate Woodrow Wilson's six million, and edging out incumbent Republican President William Taft. The Progressives achieved this impressive vote total with a platform that endorsed "the protection of home life against the hazards of sickness, irregular employment, and old age through the adoption of a system of social insurance adapted to American use."[45] More precise and convincing evidence comes from Massachusetts, where eight cities held popular referenda on old age pensions in 1915 and 1916. Pensions were approved by Bay State voters by a margin of more than four to one, belying the notion that American popular values precluded this policy innovation.[46]

Organized labor in the United States prior to the New Deal also has been described as uniformly hostile to social welfare programs.[47] It is true that some national leaders of the American Federation of Labor (AFL)—most notably AFL President Samuel Gompers—opposed contributory social insurance, which would tax workers. Yet in the pre–New Deal era, most legislative activity on labor and welfare matters took place at the state and local levels, and it was here that labor unions and federations of labor exercised most of their political influence.[48] In the more industrialized states, where organized labor was relatively more weighty than in the United States as a whole, unions were often supportive of both pensions *and* contributory social insurance. During the Progressive Era, state labor federations endorsed a number of health and unemployment insurance bills, along with workers' compensation, mothers' pensions, and old-age pensions. The recession of 1914–15 induced reformers and labor organizations alike to support steps toward implementing unemployment insurance in California, Massachusetts, and New York.[49] By 1918, nine

Henderson, *Industrial Insurance*; Henry Seager, *Social Insurance* (New York: Macmillan, 1910), pp. 4–5, 148–50.

[45] Kirk Porter and Donald B. Johnson, eds., *National Party Platforms* (Urbana: University of Illinois Press, 1970), p. 177; U.S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1960), p. 682.

[46] Massachusetts Special Commission on Social Insurance, *Report* (Massachusetts House No. 1850) (Boston: Wright and Potter, 1917), p. 57.

[47] See, for example, Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization*, pp. 80–84.

[48] Phillip Taft, *Organized Labor in American History* (New York: Harper and Row, 1964), p. 233; Gary Fink, *Labor's Search for Political Order: The Political Behavior of the Missouri Labor Movement, 1890–1940* (Columbia: University of Missouri Press, 1973), pp. 161–82.

[49] "Unemployment Survey," *American Labor Legislation Review* 5 (1915): 591–92;

state labor federations had endorsed unemployment benefits proposals.[50] Likewise, the labor federations from the industrialized states of Ohio, New Jersey, Pennsylvania, and Missouri, in addition to those from California, Massachusetts, and New York, endorsed health insurance proposals between 1915 and 1919.[51]

Interestingly, events in Britain (and elsewhere in Europe) reveal that it was not working-class groups who were responsible for the introduction of contributory social insurance. Instead, it was politicians and ministers who persuaded initially reluctant leaders of unions and other interest groups to go along with the new programs by negotiating about specific methods of implementing taxes and payments.[52] Since U.S. state and local unions were at least as willing as British labor groups to support social insurance programs, it is quite likely that comparable co-optive efforts directed at them by state-level elected or appointed officials would have succeeded. In the United States, government leaders did not make such efforts—and it was surely this lack, rather than lack of demands and political support from the unions, that explains why the social insurances failed in America.

In the case of old-age pensions, it is even clearer that the failure of this form of social provision in Progressive-Era America was not due to the failure of U.S. unions to support such measures. Leaders at all levels of the labor movement generally favored noncontributory old-age pensions. Even Samuel Gompers favored *noncontributory* old-age pensions, stating in 1916 that pensions "carry with them the conviction of their self-evident necessity and justice."[53] Moreover, national conventions of the AFL passed resolutions in favor of pensions in 1908, 1911, 1912, and 1913.[54]

Daniel Nelson, *Unemployment Insurance: The American Experience, 1915–1935* (Madison: University of Wisconsin Press, 1969), p. 18.

[50] Nelson, *Unemployment Insurance*, pp. 70–71.

[51] Ronald Numbers, *Almost Persuaded: American Physicians and Compulsory Health Insurance, 1912–1920* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), p. 79; Paul Starr, *The Social Transformation of American Medicine* (New York: Basic Books, 1982), p. 250; Hace C. Tishler, *Self-Reliance and Social Security, 1870–1917* (Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1971), p. 173: "Labor Getting Behind Health Insurance," *The Survey* 39 (1918): 708–9.

[52] On the British case, see C. L. Mowat, "Social Legislation in Britain and the United States in the Early Twentieth Century: A Problem in the History of Ideas," in J. C. Beckett, ed., *Historical Studies: Papers Read Before the Irish Conference of Historians* (New York: Barnes and Noble, 1969), pp. 81–96; Bentley Gilbert, *The Evolution of National Insurance in Great Britain* (London: Michael Joseph, 1966), chaps. 5–7; and Heclo, *Modern Social Politics*, pp. 78–90.

[53] Louis Reed, *The Labor Philosophy of Samuel Gompers* (New York: Columbia University Press, 1930), p. 117.

[54] American Federation of Labor, *History, Encyclopedia, Reference Book* (Washington, D.C.: American Federation of Labor, 1919), pp. 303–4.

Indeed, the first pension proposal introduced in the U.S. Congress came from former United Mine Workers leader William B. Wilson in 1909, and it was soon endorsed by the AFL and by many state and local labor leaders.[55] The Wilson bill borrowed from the positive symbolism of Civil War pensions by proposing to deal with poverty among the working-class aged through the creation of an "Old Home Guard," in which all Americans aged sixty-five or over were invited to enlist if their annual income fell below $240; their sole duty would be to report to the War Department on the state of patriotism in their communities, for which they would be paid $120 per year.[56]

During the Progressive Era, it was not working-class groups, but many social reformers—and the middle-class and professional strata from which they came and to whom they oriented their arguments—who were reluctant to accept, let alone champion, social-spending measures such as old-age pensions. These sorts of programs had been advocated by a cross-class alliance in Britain and elsewhere in Europe, but in the United States, such a coalition was not politically possible. This can be seen in the way that U.S. reformers dealt with the issue of old-age poverty—the issue that had brought together a cross-class coalition for social spending in Britain.

The first serious official investigation of old-age poverty occurred in Massachusetts in the wake of the introduction of several old-age pension bills in the state legislature from 1903 to 1906. The Massachusetts Commission on Old Age Pensions, Annuities, and Insurance was appointed in 1907, and issued its report in 1910. This investigatory commission, staffed predominantly with professionals and upper-class Bostonians, gathered data on the elderly poor in Massachusetts, considered various pension proposals, and reported that public pensions were neither necessary nor morally desirable. Given that Massachusetts had long been a pioneer in social and labor legislation, serving as a gateway to the United States for British social policy innovations and as an example to other states, the setback in the Bay State was critical to developments everywhere in America. Indeed, the report dealt a virtual death blow to what had previously been a promising movement toward old-age pensions in that state and elsewhere.[57]

[55] David Fischer, *Growing Old in America* (New York: Oxford University Press, 1978), p. 171.

[56] The text of the bill is reprinted in the *Report* of the Massachusetts Commission on Old Age Pensions, Annuities, and Insurance (Massachusetts House Document No. 1400) (Boston: Wright and Potter, 1910), pp. 339–40.

[57] On events in Massachusetts, see Alton Linford, *Old Age Assistance in Massachusetts* (Chicago: University of Chicago Press, 1949), chap. 1; Massachusetts Commission on Old Age Pensions, Annuities, and Insurance, *Report*; and Fischer, *Growing Old in America*, p. 161.

A labor representative, Arthur M. Huddell, expressed his disagreement with the commission's recommendations and questioned their arguments about the preferability of contributory pensions over noncontributory pensions, citing Civil War pensions as a *favorable* precedent: "The pension to the veterans of the Civil War has built up the American family . . . [and] the old veteran and his widow are made comfortable in their old age . . . and have a feeling of independence that old people should have."[58] But the willingness of Huddell and other reformers from labor's ranks to endorse noncontributory pensions for the "veterans of industry" was not complemented by a similar attitude on the part of elites in Massachusetts or in the rest of the United States.

Throughout Progressive-Era America, old-age pensions were downplayed even by the most socially progressive elites, such as the members of the American Association for Labor Legislation (AALL). In 1913–14—just as the AFL was solidifying its commitment to old-age pensions—the AALL made the decision to promote health insurance rather than old-age pensions as the "next great step" after workers' compensation in the "inevitable" progress toward a comprehensive program of modern social protections in America.[59] Following the massive unemployment in the recession of 1913–15, the AALL also advocated a model bill for unemployment insurance, along with other measures to help the jobless.[60] Yet leaders of the AALL decided to forego a campaign for old-age pensions after their successes in promoting workers' compensation and industrial safety laws. Such a campaign assuredly would have appealed to organized labor and to broader working-class electorate—as pensions did in Britain, for example. A campaign for contributory social insurance was less able to appeal to all segments of the labor movement, particularly since there had been no momentum for new government social-spending programs built up from prior reform activities on behalf of pensions. Yet pensions were unappealing to many of the leaders and members of the AALL itself, as well as to the broader middle-class political public.

Why did U.S. elites and middle-class people generally oppose new state social-spending initiatives? And why were the capacities and character of the U.S. state not conducive to the introduction of modern welfare measures? To understand these facts, we must turn to the institutional context formed by the particular patterns of American state-building, and to the ramifications this had for coalition-building and for the character of parties and the civil administration.

In Progressive-Era America, civil service reform made some headway,

[58] Massachusetts Commission on Old Age Pensions, Annuities, and Insurance, *Report*, p. 335.

[59] "Social Insurance," *American Labor Legislation Review* 4 (1914): 578–79.

[60] "Unemployment Survey," *American Labor Legislation Review* 5 (1915): 573–75.

though less at the national level than at the state and local levels.[61] The demand for reforms in government broadened from the very elite ranks of Mugwumpry to include the growing ranks of the educated, professionalizing middle class and, in many places, farmers and organized labor as well.[62] In the newly noncompetitive political situation ushered in by the realigning election of 1896, there was increased freedom for officials in the executive branch, especially the president himself, to move against patronage practices, and to establish bureaucratic organizations useful in augmenting executive power.[63]

Yet the legacies of nineteenth-century patronage democracy and the crisis it precipitated in the Progressive Era created a relatively unfavorable context for the enactment of social reforms such as old-age pensions and social insurance. At the most basic level, the civil administration of the early twentieth-century American state was quite weak, given the lack of an established state bureaucracy and the dispersion of authority inherent in U.S. federalism and division of powers. Civil service reform, which might have enhanced the capacities of American government for certain types of interventions in civil life, had still not achieved much progress by the early 1900s. In contrast to the situation in many European countries, there were in the United States no strategically placed officials to pave the way for new social welfare programs. Thus, reforms in this period did not have their source within the underdeveloped American bureaucracy. Instead, they were supported by broad coalitions of interest groups and pressed upon state legislatures.[64]

American political parties did not tend to be the vehicles of reform, either. They were not—as were many of their European counterparts—programmatic parties looking for new policies to attract newly enfranchised working-class voters. Rather, they were patronage parties with an already mobilized working-class following whose mode of operation was under attack as "corruption" by many reformers. The clear challenge for party leaders in the Progressive Era was to find ways to appeal to middle-class reformers and their organizations while not alienating their traditional, patronage-oriented supporters. New social-spending measures tended not to meet that challenge, for elites and middle-class groups were still not convinced that officials in control of the state administration had been sufficiently cleansed of "corruption" to be entrusted with such activities.

[61] Schiesl, *The Politics of Efficiency*.

[62] Robert Wiebe, *The Search for Order, 1877–1920* (New York: Hill and Wang, 1967), chap. 5; John D. Buenker, *Urban Liberalism and Progressive Reform* (New York: W. W. Norton, 1978), chap. 6.

[63] Skowronek, *Building a New American State*, chap. 6.

[64] Buenker, *Urban Liberalism*.

The possibility of continuing "political corruption" in new government interventions worried elites and middle-class groups. The struggle against the patronage system was far from complete, and the debate over new social welfare spending programs was additionally entangled by issues of administrative probity and competence. By contrast, in most European countries, where bureaucratization was effectively implemented prior to mass extension of the suffrage and the emergence of debates over workingmen's insurance, such entanglements were avoided. Thus, even as proposals for new social insurance or pension schemes were being debated, Civil War pensions continued to be a symbol of all that was wrong with mass patronage democracy and public policy. In 1911 and 1912, Charles Francis Adams, a well-known journalist and reformer, carried out an investigation of the abuses of the military pension system which was published in the reform magazine *World's Work*.[65] The series' title when reprinted as a book in 1912—*The Civil War Pension Lack-of-System, a four-thousand million dollar record of legislative incompetence tending to political corruption*—summarizes well the reformer's view of the link between patronage democracy and pensions.

Although worries about political corruption undermined cross-class coalitions for social spending, especially on old-age pensions, some important social-welfare innovations did occur in many states during the Progressive Era. Labor regulations were strengthened, especially for women and children, and mothers' pension legislation, which provided means-tested allowances to widows outside of the poor law, was also widely successful. Workers' compensation laws, too, were enacted by numbers of state legislatures.[66] Why was it possible for these to be enacted in a political climate so hostile to public initiatives that involved social spending? Regulatory activities, unlike social-spending programs, could address the new needs of industrial society—and appeal to both working- and middle-class voters—without adding to the potential for political "corruption" or overtaxing U.S. administrative capacities. The two new welfare programs that were successful in Progressive-Era America, workmen's compensation and mothers' pensions, represented the reworking of government functions already being carried out in the courts, and they did not significantly increase government spending. In Massachusetts and Wisconsin, reformers were able to overcome business opposition to enact legislation establishing savings bank and government life insurance, programs that were not perceived to have a high potential for abuse.[67]

[65] See Charles Francis Adams, "Pensions—Worse and More of Them," *World's Work* 23 (1911–12): 188–92, 327–33, 385–98. *World's Work* carried many articles on pension abuse even as it championed various social, political, and labor reforms during the years between the turn of the century and the outbreak of World War I.

[66] Leff, "Consensus for Reform"; the entire third volume of *The History of Labor in the United States* by Lescohier and Brandeis chronicles the progress of workers' compensation and legislation regulating work conditions, wages, hours, and related topics in this era.

Progressive social reformism quickly lost its momentum with the entry of the United States into World War I. However, with the creation of centralized federal administrative agencies to mobilize American resources for the war effort, many reform-minded Americans expected that the new agencies could be reoriented to peacetime activities in the aftermath of the war. Of particular importance to reformers were the United States Employment Service (USES) and war risk insurance. The USES, set up as an independent agency in 1918, was operating over eight hundred field offices at its peak of operations in 1919. These offices provided some job referrals and also collected statistics on unemployment. Members of the AALL and others interested in problems of unemployment and labor market organization hoped that the USES would come to serve as the foundation for the administration of unemployment insurance, as had been the case in Britain, where the world's first unemployment insurance system (initiated in 1911) had soon followed the establishment of national labor exchanges (1909).[68] War risk insurance (established by law in 1917), explicitly designed to avoid the pitfalls associated with the post–Civil War pension system,[69] was also the cause for hopeful projections on the part of progressive reformers. Samuel McCune Lindsay, in his 1919 presidential address to the AALL, described soldiers' insurance as "so striking a forward step that it may almost be said to atone for our previous backwardness," and he called on "those who believe in social insurance . . . to see that our next step shall be to hold on to this gain" and to extend it to the civilian population.[70]

Yet reformers' hopes for extending wartime organizations and programs were dashed in the aftermath of the war. In Europe, the effect of national mobilization for war was to stimulate political trends favoring social insurance, but in the United States, the opposite happened. Congress—giving political expression to the opposition of state, local, and private interests to the extraordinary federal powers developed during the war—quickly dismantled the emergency war organizations, including the

[67] John Commons and John Andrews, *Principles of Labor Legislation* (New York: Harper and Brothers, 1927), p. 471; Lee Welling Squier, *Old Age Dependency in the United States* (New York: Macmillan, 1912), pp. 286–91.

[68] Roy Lubove, *The Struggle for Social Security, 1900–1935* (Cambridge: Harvard University Press, 1968), pp. 149–57; on British unemployment insurance, see José Harris, *Unemployment and Politics* (London: Oxford University Press, 1972).

[69] Glasson, *Federal Military Pensions*, p. 283.

[70] Samuel McCune Lindsay, "Next Steps in Social Insurance in the United States," *American Labor Legislation Review* 9 (1919): 111.

USES, after the Armistice. When Congress slashed the appropriations for USES in 1919, the agency was forced to disband its field offices and to depend for unemployment statistics on voluntary submissions of information from business, states, and localities.[71] Without sufficient funding and support for the USES, there was little immediate chance for the development of an unemployment insurance program. And in the postwar reaction against federal government intervention in civil society, public old-age, disability, and survivors' insurance for civilians was not to be built up from war risk insurance.

In essence, the postwar United States opted not to institute the modern public social provision considered during the Progressive Era, or to build upon and extend wartime government activities such as the USES or war risk insurance. Yet the Progressive-Era attempts to build new realms of public activity free from patronage were not without implications for the future of social policy. Two structural effects were the enhancement of the importance of sub-national governments and the intensification of administrative fragmentation inherent in a federal system. Partially because civil service reform had made most headway at the sub-national level, states were the locus of administration for successful labor and welfare innovations in the Progressive Era itself and into the 1920s, and interests in such state-level programs became institutionalized. When social reform again emerged on the policy agenda in the wake of the Great Depression, policymakers would have to contend with this Progressive state-building legacy as they designed new programs.

In the postwar years, reformers and political leaders, as well as many average Americans, believed that businessmen could and would look after the American economy and Americans' economic well-being. To the extent that the problems of income insecurity associated with industrial capitalism were given any attention at all, they were to be addressed through "welfare capitalism"—programs run by employers for their workers—or through private and local charity. Welfare capitalist schemes reached only a tiny proportion of the work force, but they were important in the 1920s as a cultural ideal in opposition to public social efforts.[72] The conservative Republican presidents of the 1920s were not at all interested in building a professionalized bureaucracy to administer social programs; rather, they embraced the vision of an anti-bureaucratic "associative state" developed by Herbert Hoover, who served as secretary of commerce for Presidents Warren Harding and Calvin Coolidge before becoming chief executive himself in 1928. Hoover worked in his capacity as a public servant to encourage research, planning, and cooperation on the part of private groups; these activities would help citizens, under the "enlightened" leadership of corporate capitalists, to "meet the needs of industrial democracy without the interference of government bureaucrats."[73] A striking example of the "associative state" approach to social problems was the 1921 President's Conference on Unemployment, organized by Hoover to gain backing from the invited politicians, labor leaders, and social policy experts (including some from the AALL) for plans—already largely formulated—to deal with the severe recession of that year. Harding and Hoover ruled out any kind of governmental action from the beginning, and the conference was left to recommend better coordination of private and local charitable efforts.[74]

Social reformers recognized that the 1920s were a remarkably unpropitious time for advocating public solutions to the problems of industrial capitalism.[75] Many—most importantly the members of the AALL—accommodated themselves to the new political climate by downplaying state initiatives and emphasizing the so-called "preventive approach" associated with the work of University of Wisconsin economist John R. Commons.[76] Commons and his disciples called for labor and social insurance legislation that would give individual businessmen tangible financial incentives for increasing workplace safety, stabilizing employment, and otherwise improving workers' and social welfare. Expert, coordinated administration of labor regulations at the state level was also an important part of the Commons approach to industrial relations.[77] It was in his home state of Wisconsin, with its unusually strong network of ties between state government and state research university, that this type of

[71] Carroll Woody, *The Growth of Federal Government, 1915–1932* (New York: McGraw Hill, 1934), pp. 371–72; I. W. Litchfield, "United States Employment Service and Demobilization," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 81 (1919): 19–27.

[72] David Brody, "The Rise and Decline of Welfare Capitalism," in Brody, *Workers in Industrial America* (New York: Oxford University Press, 1980), p. 61; see also Brandes, *American Welfare Capitalism.*

[73] Joan Hoff Wilson, *Herbert Hoover: Forgotten Progressive* (Boston: Little, Brown, 1975), p. 89 and chap. 4 generally; Ellis Hawley, "Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and the Vision of an 'Associative State,' 1921–28," *Journal of American History* 61 (1974): 116–40.

[74] William Chenery, "Unemployment at Washington," *Survey* 37 (1921): 47; ibid., "The President's Conference and Unemployment in the United States," *International Labour Review* 5 (1922): 359–76; Carolyn Grin, "The Unemployment Conference of 1921: An Experiment in National Cooperative Planning," *Mid-America* 55 (1973): 83–107; Wilson, *Herbert Hoover*, pp. 90–93.

[75] Clarke Chambers, *Paul U. Kellogg and the Survey* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1971), p. 77.

[76] Lafayette Harter, *John R. Commons: His Assault on Laissez-Faire* (Corvallis: Oregon State University Press, 1962); Nelson, *Unemployment Insurance*, chap. 6; Lubove, *The Struggle for Social Security*, chap. 7.

[77] John R. Commons, *Labor and Administration* (New York: August Kelley, [1913] 1964); Commons and Andrews, *Principles of Labor Legislation.*

administration was best developed. The Wisconsin State Industrial Commission was staffed by labor economists schooled in the Commons philosophy. The commission engaged in research and was empowered by the legislature to enforce and adjust all the state's industrial regulations.[78] In the absence of other reform activity, the AALL became increasingly oriented to the experiences and policy ideas of the Wisconsin State Industrial Commission, where—almost alone among state government agencies in the 1920s—social reform–minded "experts" (albeit of the "preventive" stripe) were still in a position of political influence. Only in the state of Wisconsin was there continuing activity around proposed unemployment insurance legislation through the 1920s. In 1921, an unemployment insurance bill based on the preventive approach and including employers' incentives came close to passing in the state legislature. The reformers continued their campaign until a similar bill finally succeeded in 1932—the first in the United States.[79]

Outside Wisconsin, popular political activity for welfare reform in the 1920s consisted almost exclusively of state-level campaigns for noncontributory old-age pensions led by the Fraternal Order of Eagles, a predominantly working- and lower-middle-class, white fraternal order. At times, the Eagles worked in uneasy alliance with professional, middle-class reformers of the AALL or the newly formed American Association for Old Age Security (later the American Association for Social Security); a handful of progressive Republican and Northern Democratic politicians supported the pension cause as well.[80] But by 1928, the only fruits of the extensive campaigning for new public spending for old-age protection were six state-level pension laws, all of them "county-optional," meaning that counties were *allowed*, but not mandated, to pay pensions to some of their aged residents. As it turned out, not many counties exercised their option, and only about one thousand elderly people were receiving these pensions in 1928, fewer than those still collecting Civil War pensions![81]

[78] Lubove, *The Struggle for Social Security*, p. 33.

[79] Nelson, *Unemployment Insurance*, chap. 6.

[80] Louis Leotta, "Abraham Epstein and the Movement for Old Age Security," *Labor History* 16 (1975): 359–78; Jackson Putnam, *Old Age Politics in California* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1970), pp. 18–24; Fraternal Order of Eagles, *The Fraternal Order of Eagles: What it Is, What it Does, What it Stands For* (Kansas City, Mo.: Organization Department, Fraternal Order of Eagles, 1929); Fischer, *Growing Old in America*, pp. 173–74.

[81] U.S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the U.S.*, p. 738; Fischer, *Growing Old in America*, pp. 173–74; Massachusetts Commission on Pensions, *Report on Old Age Pensions* (Boston: Wright and Potter, 1925), p. 37; U.S. Social Security Board, *Social Security in America: The Factual Background of the Social Security Act as Summarized from the Staff Reports to the Committee on Economic Security* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1937), p. 161.

From Welfare Capitalism to the Welfare State

It was in the years of the Great Depression that the United States initiated nationwide programs of social protection through the passage of the Social Security Act of 1935. The economic crisis transformed the American political world as it had existed in the 1920s and set into motion political changes that allowed for the success of the New Deal social-welfare legislation. Nationally, the ideological and policy inheritance represented by welfare capitalism was utterly discredited. And American citizens, politically quiescent throughout the 1920s, became politically engaged on a mass scale. The social insurance and assistance legislation passed during the Depression era bears the imprint of these factors, but it was also shaped by institutional arrangements and policy feedbacks that were themselves the legacy of the struggles for civil service reform and social welfare innovation of the late-nineteenth and early-twentieth centuries.

The Role of Popular Pressures in New Deal Social-Welfare Initiatives

By the time of the 1932 election, close to four years of the Great Depression had shattered the ideas that businessmen could guarantee the economic and social well-being of Americans, and that limited private and local charity and corporate welfare programs could serve as a substitute for public social provision in times of economic downturn. President Hoover had responded to demonstrably increased need and to rising demands for federal relief within the framework of his voluntarist philosophy, in which the state's welfare role was limited to encouragement of private philanthropic efforts.[82] But with the persistence of the Depression, and the blatant failure of voluntary efforts to alleviate need, the demands for federal action to cope with the economic crisis mounted. Popular and expert interest again turned toward *public* policy solutions to economic and social problems.

Franklin Roosevelt's mandate was hardly definitive in terms of what national policies he would pursue to achieve economic recovery or to end economic insecurity; the 1932 platform of the Democrats pledged only old-age and unemployment insurance at the *state* level.[83] Yet Roosevelt was known as a reformer—when he served as governor of New York, he encouraged the initiation of public programs for old-age protection—and though he made no pledge as to what he would do beyond "bold experi-

[82] Wilson, *Herbert Hoover*, chap. 5.

[83] Porter and Johnson, eds., *National Party Platforms*, p. 131.

mentation," his campaign promised to involve the federal government actively in dealing with the problems caused by the economic crisis.[84] Frances Perkins, FDR's close advisor and labor secretary, later wrote that it was "basic in the appeal for votes that suffering would be relieved immediately" through federal action, a stance completely different from Hoover's.[85] In this way, popular support for a new political orientation toward problems of economic security, as expressed by the 1932 election, was critical in providing an opening for the Roosevelt administration or congressional Democrats to initiate new public social programs.

The democratic upsurge in American politics did more than sweep Roosevelt into office, of course. There was increased mass political activity throughout the decade—in addition to an increase in voting among new-stock urban dwellers, there were marches of the unemployed, sit-down strikes, and farmers' protests.[86] Of critical importance to New Deal social policy developments were the social movements that arose demanding extended government welfare activities and new public social spending: Huey Long's "Share Our Wealth" movement, Father Coughlin's National Union for Social Justice, and Dr. Francis Townsend's old-age pension movement.[87] Indeed, an explanation commonly offered for the New Deal social-welfare breakthroughs is that they resulted from popular pressures.[88] It is certainly true that such pressures played a critical role in the formation of the American system of social insurance and welfare, but it is not the case that the Social Security Act was a direct product of mass movements.

How, then, did popular demands for new state welfare activity affect the course of policy development? During the 1930s, the mass movements dedicated to expanded public social protection continued to press for state action—indeed, they made such action a political necessity.

[84] James Holt, "The New Deal and the American Anti-Statist Tradition," in John Braeman, Robert Bremner, and David Brody, eds., *The New Deal: The National Level* (Columbus: Ohio State University Press, 1975), p. 29; Daniel Fusfeld, *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origins of the New Deal* (New York: Columbia University Press, 1956), pp. 158–59. See also Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew* (New York: Viking, [1946] 1964), pp. 166–67, 182.

[85] Perkins, *The Roosevelt I Knew*, p. 182.

[86] Two classics in a huge literature on the New Deal and the popular political upsurge include William Leuchtenberg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal* (New York: Harper and Row, 1963), and Arthur Schlesinger, Jr., *The Politics of Upheaval*, vol. 3 of *The Age of Roosevelt* (Boston: Houghton Mifflin, 1960).

[87] Abraham Holtzman, *The Townsend Movement* (New York: Bookman Associates, 1963); Alan Brinkley, *Voices of Protest: Huey Long, Father Coughlin and the Great Depression* (New York: Alfred A. Knopf, 1982).

[88] See, especially, the work of Frances Fox Piven and Richard Cloward, *Regulating the Poor* (New York: Random House, 1971), pt. 1, and ibid., *Poor People's Movements* (New York: Random House, 1977), pp. 30–31.

Without popular pressure, and the electoral incentive it represented to congressmen, the policy initiatives taken by the Roosevelt administration probably would not have been successful. Secretary of Labor Frances Perkins, a key policymaker for social security, saw popular political activity as creating a unique political opening for the enactment of social insurance programs.[89] She later recalled, in reference to the passage of old-age protections in the New Deal, that "without the Townsend Plan it is possible that the Old Age Insurance system would not have received the attention which it did at the hands of Congress."[90] Indeed, given the character of the American state structure in the 1930s, executive policy initiatives depended for their success on mass pressure being exerted on Congress. The divided authority of the American state meant that extremely broad coalitions had to come together to overcome the many potential vetoes and to achieve coordination among the various branches and levels of the government; this was especially the case in the New Deal period, before the emergence of the bureaucracy as a substantial factor in policymaking.[91]

Yet popular demands were not directly transmitted into the circles of policy formation. U.S. political parties were still far from being programmatic or committed to coherent social policies, and they were not organized to channel the policy proposals of groups to the elected and appointed officials who actually made policy, as did many European parties.[92] In fact, the very strength of mass movements pressing for the extension of state welfare activities had a somewhat paradoxical effect: it reinforced the fears of Roosevelt and his advisors that "unwise" legislation might be enacted, and thereby intensified their cautiousness on matters of social policy and their determination to exclude radical voices from policy discussions.[93]

[89] George Martin, *Madame Secretary: Frances Perkins* (Boston: Houghton Mifflin, 1976), p. 341.

[90] Perkins, *The Roosevelt I Knew*, p. vi.

[91] Christopher Leman, "Patterns of Policy-Development: Social Security in Canada and the United States," *Public Policy* 25 (1977): 264; ibid., *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy, and the Poor in Canada and the United States* (Cambridge: MIT Press, 1980), pp. 135, 165.

[92] The fact that U.S. parties had not completely given up patronage practices, or moved toward thoroughly programmatic electoral appeals, reflected the uneven and incomplete success of earlier attempts to reform the civil administration. Patronage politicians remained strong in many areas of the United States and coexisted with politicians making more issue-oriented appeals. On the character of American political parties, see Theodore Lowi, "Party, Policy, and Constitution in America," in W. Chambers and W. Burnham, eds., *The American Party Systems* (New York: Oxford University Press, 1967), pp. 238–76.

[93] This effect was reinforced by the fact that Roosevelt and his closest advisors had been influenced quite negatively by European experiences with unemployment insurance in the 1920s; there—at least partially in response to popular political pressure—benefits had lost

This cautious approach in response to mass pressure is perhaps best illustrated in the case of old-age protection. The Townsendites were the largest and politically best connected of the various organizations pressing for new state welfare activities. The movement consisted of thousands of elderly Americans, many of them middle-class, organized into "Townsend Clubs." The Townsend movement was especially influential in Congress, both because of the elderly's high propensity to vote and because of the organizational structure of the movement, with local clubs in almost every congressional district.[94] In contrast to the usual maximum monthly payments of about $30 under the state old-age assistance programs that had proliferated after 1929,[95] the Townsendites advocated a rather remarkable $200 monthly pension for all Americans aged sixty or more, given on the condition that they cease working and spend the pension payment within thirty days.[96] The Townsend Plan and others like it, though clearly popular with many Americans, were completely dismissed by the Roosevelt administration officials drafting the Social Security Act's old-age pension and insurance provisions.[97] Roosevelt insisted to his advisors that any program instituted be on a sound actuarial basis—as opposed to the "unsound" Townsend plan and other popular "panaceas." This meant some sort of contributory scheme, as opposed to one drawing exclusively on general revenues.[98] Noting that "Congress can't stand the pressure of the Townsend Plan unless we have a real old age insurance system," FDR resolved to take the initiative in the development of social programs, and to maintain careful control of the entire process of legislating social security.[99] Looking toward the future, Roosevelt was especially concerned to insulate his legislation from popular and political pressure for expansion by including contributions from beneficiaries.

any connection to contributions and had become a "dole." Thus, Roosevelt noted in a 1934 address, "Let us profit by the mistakes of foreign countries and keep out of unemployment insurance every element which is actuarially unsound." See Franklin D. Roosevelt, "Addresses to the Advisory Council on Social Security" (November 14, 1934), in Samuel Rosenman, ed., *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, vol. 3 (New York: Random House, 1938), pp. 453–54. On the issue of the effects of popular pressures, see also Skocpol and Ikenberry, "The Political Formation of the American Welfare State," pp. 123–26.

[94] Irving Bernstein, *A Caring Society: The New Deal Confronts the Great Depression* (Boston: Houghton Mifflin, 1985), p. 66; Holtzman, *The Townsend Movement*, chaps. 1–6; W. Andrew Achenbaum, *Old Age in a New Land* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 129, 132.

[95] While only six states had passed old-age pension legislation prior to 1929, twenty-eight states had initiated programs by the beginning of 1935, when the Roosevelt administration's draft social security legislation was introduced in Congress. See U.S. Social Security Board, *Social Security in America*, pp. 161, 166.

[96] Achenbaum, *Old Age in a New Land*, p. 129.

[97] Theron Schlabach, *Edwin E. Witte: Cautious Reformer* (Madison: State Historical Society of Wisconsin, 1969), pp. 109–10.

[98] Mark Leff, "Taxing the 'Forgotten Man': The Politics of Social Security Finance in the New Deal," *Journal of American History* 70 (1983): 359–81.

[99] Perkins, *The Roosevelt I Knew*, p. 294.

Roosevelt's timing in introducing permanent as opposed to "emergency" measures also reflects the cautiousness of his approach. Planning for social insurance initiatives was undertaken immediately, but no legislation was proposed by the administration. In contrast, the president introduced federal emergency relief legislation almost immediately upon taking office, thus responding to the plight of the unemployed—and to the not inconsiderable protests of state and local welfare officials, whose agencies were overwhelmed financially by the proportions of need produced by the crisis.[100] By 1934, the year Roosevelt appointed the Committee on Economic Security (CES)—the group responsible for drafting the administration's proposed social security legislation—the most urgent demands for relief had been satisfied by public works and relief programs, so that the permanent program to be designed by these advisors could more easily be kept separate from the "dole" so abhorred by FDR, but so politically necessary in the first months of his administration.[101]

What, then, can be said of the role of mass pressures in stimulating the development of new state social-spending measures in the United States? Given the character of the U.S. state structure, popular pressures were critical in providing an opening for elite initiatives. Indeed, popular political activity encouraged policymakers in the Roosevelt administration to take initiatives, but, as we shall see below, they were largely able to insulate the process of formulating policy from popular demands. There is no doubt that some kind of social-welfare initiative was politically necessary, but the specific form it took was shaped by the institutional arrangements of the American state, the power of certain congressional groups, and the reaction of New Deal policymakers to the U.S. policy inheritance.

Presidential Initiatives for Social Security

Roosevelt had long harbored political ambitions—for himself as well as for the Democratic party and the cause of progressive reform—and he eagerly worked to build and lead a cross-class coalition for social policy reform at the national level. There was substantial legislative activity on proposed pension and unemployment benefits legislation in Congress during 1933 and 1934, yet Roosevelt was interested in developing a comprehensive approach to social security, as well as in taking political credit for any legislation that did succeed. Roosevelt seized the initiative in formulating policy and was able to maintain control over the policymaking

[100] Bernstein, *A Caring Society*, chap. 1; Katz, *In the Shadow of the Poorhouse*, pp. 216–22; Piven and Cloward, *Regulating the Poor*, chap. 2.

[101] Perkins, *The Roosevelt I Knew*, p. 284.

process by setting up the CES.[102] This group of cabinet officers, established in early June of 1934, was chaired by Secretary of Labor and longtime social reform advocate Frances Perkins, who had come to Washington with Roosevelt from the position of Industrial Commissioner in his gubernatorial administration in New York.[103] The CES would study social insurance and assistance, aided by an expert staff, and have a legislative proposal ready for the start of the 1935 congressional session. The key position of executive director was filled by Edwin Witte, a former Commons student trained at the University of Wisconsin and a veteran of years of administrative service in Wisconsin with the State Industrial Commission and the Legislative Reference Library (another state agency with progressive origins).[104]

Roosevelt's choice of personnel for the important task of drafting the social security bill reflected his generally cautious approach to social policy. Roosevelt and the people he chose to be the architects of the Social Security Act came of age politically in the Progressive Era; as products of the progressive movement, they shared its concerns with "good government" and fiscal "responsibility." Moreover, they had received their political training and developed their distinctive outlook in the "expert," state-level administrative agencies dealing with labor and social legislation that were the enduring result of progressive state-building and social reform efforts. In particular, Roosevelt's social policymakers came from backgrounds that ensured their concern with fiscal "soundness." They would attempt to build programs able to withstand what they perceived as the ever-present danger of democratic pressure for expansion of government benefits into fiscally irresponsible and politically motivated "handouts."[105] Social policy experts who advocated more liberal policies were excluded from the inner circles of policy formulation, relegated to relatively powerless positions within advisory bodies, or left out of the official policy formation process altogether.[106]

The Deliberations of the Committee on Economic Security

From the very outset of the deliberations of the CES, the tension between national standards and coordination and state-level autonomy and

[102] Bernstein, *A Caring Society*, pp. 41–42, 51–53; Edwin Witte, *The Development of the Social Security Act* (Madison: University of Wisconsin Press, 1962), pp. 4–7, 18.

[103] Martin, *Madame Secretary*, pp. 205–6.

[104] Schlabach, *Cautious Reformer*, chaps. 2, 3.

[105] Perkins, *The Roosevelt I Knew*, chap. 1, 2; Bernstein, *A Caring Society*, pp. 43–45; Schlabach, *Cautious Reformer*.

[106] Lubove, *The Struggle for Social Security*, p. 176; Skocpol and Ikenberry, "The Political Formation of the American Welfare State," pp. 127–28.

diversity was of overriding importance in debates over the character of the programs it would propose.[107] Although politics had acquired a more national focus in the 1930s, there were substantial obstacles to national uniformity and centralized administration. Policymakers faced the threat of any national social insurance programs they recommended being declared unconstitutional by the Supreme Court. In addition, they had to cope with the political exigencies represented by the distribution of power within the Democratic party, which favored the representatives of conservative and states'-rights viewpoints as much as or more than those of urban liberalism. In particular, the extraordinary political leverage of Southern representatives in Congress, out of proportion to the population and economic might of their states, was a fact that could never be ignored as FDR and the CES formulated the bill.[108] Moreover, the fact that states had been the principal actors in social policy until the mid-1930s meant that diverse programmatic and administrative interests in the various state programs were politically well entrenched and difficult to bypass by the time the CES began its work. Indeed, Roosevelt, Witte, and Perkins, all of whom had been involved in state-level labor and welfare administration, actually preferred to maintain the states as important administrative actors, even as they hoped to increase the uniformity and adequacy of social programs. Other politicians representing the interests of progressive Northern states, such as Senator Robert Wagner of New York, the Roosevelt administration's chief ally in the Senate, also took some stances which undercut nationalizing trends for programmatic uniformity in order to protect favored state legislation.[109]

One can see the working out of the tensions around national uniformity and state-level autonomy especially clearly in the struggles over the character of unemployment protection. Despite the many obstacles to national uniformity and administrative coordination, it is clear from these debates that important nationalizing tendencies coexisted with tendencies favoring decentralization of administration and lack of standardization. The policy options for unemployment insurance being debated by the CES and the U.S. community of social insurance experts included a purely national plan and a federal subsidy plan that would allow the federal government substantial control over standards, in addition to the favorite plan of Roosevelt, Perkins, and Witte—a federal-state tax-offset scheme, in which states would retain complete decision-making power over many

[107] Schlabach, *Cautious Reformer*, pp. 114–15.

[108] See Perkins, *The Roosevelt I Knew*, p. 291; Arthur Altmeyer, *The Formative Years of Social Security* (Madison: University of Wisconsin Press, 1968), pp. 14–15; and the paper by Jill Quadagno in this volume (Chapter 6).

[109] J. Joseph Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner and the Rise of Urban Liberalism* (New York: Atheneum, 1968).

aspects of their unemployment programs.[110] Some sort of nationally standardized plan (either purely federal or a federal subsidy program that allowed substantial national control while addressing fears about constitutionality) was the overwhelming choice of policy experts, including those serving in technical positions within the CES.[111] Further, the more national approaches were favored by trade union leaders and the few businessmen who had not already rejected the New Deal, and social security along with it.[112] Despite this support for national standards, Roosevelt, Perkins, and Witte managed—after considerable resistance from their own technical staff, members of the official advisory council, and outside experts—to get the CES to recommend the tax-offset approach that preserved the most state-level autonomy.[113] The tax-offset plan left to the states the politically difficult decisions about merit rating, employee contributions, and pooled versus individual reserves. This meant the CES could avoid taking stands on these tense issues, and Witte in particular would not have to undermine the Wisconsin experiment in "preventive" unemployment legislation.[114]

In the area of old-age protection, the tension between nationalizing and decentralizing tendencies played itself out slightly differently, and the debate was complicated by the politically sensitive issue of whether to include contributions from future beneficiaries. Policymakers in the CES had to contend with the growing strength of Townsendism and other movements calling for noncontributory federal pensions, and with the fact that members of Congress were far more supportive of pensions than of contributory insurance for the aged. Roosevelt and Witte, reacting to a policy inheritance which dramatized the dangers of politically motivated expansion of benefits, were determined to keep the federal government out of the business of giving direct grants to citizens, and they never wavered from a commitment to contributory features for whatever permanent old-age program was settled on. The arguments of liberal New Dealers for a different approach found no favor. A vivid example of this intransigence came when Harry Hopkins, federal emergency relief administrator and member of the CES, eloquently argued for noncontributory old-age and unemployment benefits as a matter of right for citizens. Roosevelt saw

[110] Altmeyer, *Formative Years*, pp. 17–25; Nelson, *Unemployment Insurance*, chap. 9; Witte, *The Development of the Social Security Act*.

[111] Schlabach, *Cautious Reformer*, pp. 117–26; Bernstein, *A Caring Society*, p. 55.

[112] Skocpol and Ikenberry, "The Political Formation of the American Welfare State," pp. 126–31; Nelson, *Unemployment Insurance*, pp. 192–97, 202–3.

[113] Schlabach, *Cautious Reformer*, p. 129.

[114] Although Witte himself did not believe the preventive approach was satisfactory, neither did he wish to interfere with the operation of Wisconsin's law. See Schlabach, *Cautious Reformer*, pp. 119–31.

this as being "the very thing he had been saying he was against for years—the dole," and he vetoed any such proposals.[115]

Roosevelt, Perkins, and Witte preferred to develop what they saw as the only reasonable and "fiscally sound" long-term solution to the problem of old-age dependency: a contributory program of old-age benefits, to be firmly distinguished from noncontributory social assistance. Even so, Witte and the members of the CES were willing to include a governmental contribution to the old-age insurance fund once payroll taxes and the contributory principle were well established; the draft bill used by the CES showed a subsidy from federal revenues beginning in 1965.[116] Yet Roosevelt, upon discovering at the last moment that the CES plan included a future subsidy from general revenues, demanded a redrafting of the proposed legislation so that it would always be self-sustaining from employer and beneficiary contributions alone. Even a governmental contribution to the social security fund was problematic for FDR, with his "prejudice about the 'dole.' "[117] In the end, Roosevelt's view prevailed, and the U.S. social insurance program for the aged received no financial input from federal coffers, a logical outcome of Roosevelt's concern to preserve a sharp distinction between social assistance and social insurance programs.

Given the preferences of the CES and FDR himself for state-level administration, it is worth explaining the fact that the contributory old-age insurance system was the only one of the several programs included in the Social Security Act that was administered completely at the federal level of government. To some extent this reflected the fact that Witte and Perkins were preoccupied with resolving the disputes about unemployment insurance, which by all accounts occasioned the most attention from the members of the CES and the policy experts who advised them.[118] The staff members in charge of developing the old-age security portions of the program were strongly in favor of establishing a national old-age insurance system; they and the CES actuaries were unanimous in advising that, given extensive labor mobility, a federal-state scheme involving contributions over workers' lifetimes would be unworkable from a technical point of view.[119] Moreover, old-age *insurance* was the only area of policy in which the states had not enacted legislation and, hence, the only one in which

[115] Perkins, *The Roosevelt I Knew*, p. 284.

[116] Schlabach, *Cautious Reformer*, pp. 127–28; Perkins, *The Roosevelt I Knew*, pp. 294–96.

[117] Perkins, The Roosevelt I Knew, p. 296; Leff, "Taxing the 'Forgotten Man.' "

[118] See, for example, Altmeyer, *Formative Years*, chap. 1; Witte, *The Development of the Social Security Act*; Perkins, *The Roosevelt I Knew*, chap. 23; and Schlabach, *Cautious Reformer*, chap. 6.

[119] Schlabach, *Cautious Reformer*, pp. 111–12; Altmeyer, *Formative Years*, pp. 25–26.

there were no state-level vested administrative and political interests to defend, as there were in the old-age assistance and unemployment programs.

Despite their strong commitment to establishing contributory old-age insurance, CES members believed that some sort of old-age assistance was needed to cope with existing poverty among the aged, at least until the contributory schemes matured.[120] The fact that four times as many elderly people were collecting benefits under federal relief programs as under state old-age assistance systems worried Roosevelt administration policymakers, who did not want to encourage Americans to continue looking to the federal government to take care of the needs of aged citizens directly through noncontributory programs.[121] State old-age assistance programs, with their inadequate financing and benefits, would have to be strengthened if the federal government was to be kept out of direct relief to the aged. The CES therefore recommended the enactment of the Old Age Assistance (OAA) program, a federal subsidy (of 50 percent) for state old-age assistance plans that met certain minimum requirements. Most importantly, the draft legislation required that plans be state-wide in operation, and that pensions be paid at a level that would ensure the "health and decency" of the elderly recipients.[122] Though not seen by CES members as a long-term solution to poverty among the aged, OAA would please congressional Democrats and allow the popular enthusiasm for public old-age protection to be harnessed to the Social Security Act as a whole.

The bill submitted to Congress by the CES also recommended that the federal government initiate a program of subsidies to state-level assistance schemes for fatherless families with dependent children—Aid to Dependent Children (ADC). These state programs would be modified versions of the mothers' pension systems that had been enacted in most states in the Progressive Era and into the 1920s. As had been the case with OAA, the CES did not want to bypass state-level administration of existing programs and was opposed to establishing permanent federal assistance. Likewise, the CES saw a need to provide stronger financial backing of these programs, which were completely inadequate in the face of the economic crisis. The CES recommended the broadening of eligibility requirements, so that all children of single mothers could be aided; many mothers' pension schemes had extremely restrictive provisions.[123]

[120] Achenbaum, *Old Age in a New Land*, p. 134; Committee on Economic Security, *Report to the President* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1935), pp. 4–5.

[121] Committee on Economic Security, *Report*, p. 27; Schlabach, *Cautious Reformer*, p. 110.

[122] Achenbaum, *Old Age in a New Land*, pp. 134–35.

[123] It is perhaps worth noting, in light of later developments, that policymakers deliberately designed this program to allow poor mothers to stay at home to care for their children, just as better-off mothers were expected to do. See U.S. Social Security Board, *Social Security in America*, p. 233, and Irwin Garfinkel and Sara S. McLanahan, *Single Mothers and Their Children: A New American Dilemma* (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1986), pp. 101–5.

Policymakers deliberately opted not to mandate assistance to all needy children regardless of family situation, a decision which has had far-reaching implications for the operations of and debates over public assistance to this day. In addition, the proportion of state expenses to be met by federal subsidy was substantially lower than that for OAA—one-third as opposed to one-half. Policymakers, noting the far greater interest of Congress in aid to the aged and the resistance of congressional conservatives to the bill as a whole, worried that more generous provisions would threaten passage of any program for poor children.[124]

The politically motivated decision to omit health insurance from the legislation the CES proposed obviously had important consequences for the future of American social provision. Roosevelt and his advisors on the CES looked on health insurance quite favorably, although they—along with most social insurance experts—saw unemployment and old-age provision as more pressing.[125] Roosevelt had directed the CES to study health insurance, and to develop a legislative proposal. But even the decision merely to consider publicly run health insurance drew massive opposition from the medical profession. Although there was a brief moment in 1934 when Witte was "unsure that health insurance is out of the question"—because the American Medical Association (AMA) had been silenced temporarily by some concessions from the CES and by a desire to overcome internal dissension—FDR and the members of the CES ultimately decided that including health insurance in the proposed Economic Security Act was politically impossible.[126] Witte wrote that he believed the inclusion of health insurance "would spell defeat for the entire bill." Roosevelt was of the same opinion, and he would not authorize a health insurance title for the administration bill, or even the publication of a CES report favoring health insurance.[127] The hope of members of the CES and of FDR himself that health insurance would be introduced at a later date went unfulfilled as the conservative coalition in Congress gained ground in the years following the passage of the Social Security Act.[128]

[124] Witte, *The Development of the Social Security Act*, pp. 163–65; Winifred Bell, *Aid to Dependent Children* (New York: Columbia University Press, 1965), pp. 27–28.

[125] Witte, *The Development of the Social Security Act*, p. 187; Schlabach, *Cautious Reformer*, pp. 108, 112; Perkins, *The Roosevelt I Knew*, chap. 13.

[126] Schlabach, *Cautious Reformer*, pp. 112–14; Starr, *The Social Transformation of American Medicine*, pp. 266–69.

[127] Witte, *The Development of the Social Security Act*, p. 188.

[128] James T. Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal* (Lexington: University of Kentucky Press, 1967).

The adoption of universal national health insurance during the New Deal was ultimately precluded by the failure of social insurance in the Progressive Era. After the health insurance campaign of 1915–20 ended in failure, the field was left open for the foes of health insurance, principally the medical profession, to consolidate their position.[129] The AMA became virtually unopposable, given their capacity to pressure congressmen, especially in the absence of any significant and politically well-situated popular movement for health insurance (such as existed in the case of old-age protection). Thus, when the possibilities for social reform generally opened again in the 1930s, and despite public opinion favorable to new public health protections,[130] even so popular and powerful a politician as Franklin Roosevelt was unwilling to risk the passage of his other proposed programs by including health insurance in the package.

The fact that patronage practices continued unabated in many states, and had not been completely eradicated even from the federal government, meant that the CES faced a challenge in constructing realms of administration that could manage the new programs while avoiding entanglements in patronage politics. That it was willing to face the challenge, rather than await the development of a public administration more suited to its preferences, is testament to the crisis atmosphere produced by the Great Depression and to its conviction that the continuing popular pressure for some kind of federal action on the social welfare front would produce "unwise" legislation if it did not act. Yet the CES carefully included as many guarantees against corruption, patronage, and mismanagement as possible in its proposed permanent social security legislation, and it tried to design programs capable of withstanding periodic democratic onslaughts demanding "unwarranted" expansion.

The Social Security Act: Charter Legislation of America's Welfare State

The legislative recommendations of the CES included a federal-state contributory unemployment system; federal subsidies to state programs for the needy aged, dependent children, and the blind; and a purely federal contributory old-age benefits program.[131] The pragmatic formulators

[129] Lubove, *The Struggle for Social Security*, p. 89.

[130] U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, Office of Research and Statistics, *Public Attitudes Toward Social Security, 1935–1965*, by Michael E. Schlitz, Research Report No. 33 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1970), pp. 128–29.

[131] To deal with concerns about the constitutionality of the fully national old-age insurance program, separate titles were used to establish taxes and benefits; the CES was depending on the taxing power of the federal government to ensure the plan's constitutionality. See Achenbaum, *Old Age in a New Land*, pp. 136–37.

of the CES social security proposals had opted for substantial state-level autonomy in most of the programs they recommended. Yet the *Report to the President of the Committee on Economic Security* also recommended the establishment of minimum national standards, such as the "health and decency" requirement for old-age assistance benefit levels, and practices that would lead to administrative regularity, such as the recommendation for merit personnel systems in state-level administration of the programs. Moreover, the CES hoped to see all social insurance administration united within a single social insurance board located in the Department of Labor, with the social assistance programs grouped together under the aegis of the Federal Emergency Relief Administration. Finally, the CES recommended continuing research and planning for national coordination of the new social welfare activities, endorsing the establishment of a national planning board.[132]

The CES proposal had been designed to propitiate important congressional interests, of course, especially those representing the South. These had largely determined that an approach favoring state-level autonomy would be taken. But even more concessions were wrested from the congressional sponsors of the administration bill by Southern lawmakers and other conservatives.[133] Federal standards in general came under fire, and the CES proposal that state programs be administered along merit system lines had to be dropped. In addition, the administration of the insurance programs was taken away from the Department of Labor and grouped with the assistance programs in an independent administrative agency, the Social Security Board.[134] The CES recommendation that all employed persons be included in the unemployment and old-age insurance systems was not accepted by Congress, with the result that agricultural and domestic workers were excluded from coverage.[135] This meant that the insurance programs of the Social Security Act would not reach most American blacks, who were still overwhelmingly concentrated in rural, agricultural regions of the South.[136] Southern senators and congressmen led the fight for "states' rights" and against national standards

[132] Committee on Economic Security, *Report*, p. 9.

[133] On getting the Social Security Act through Congress, and the changes this necessitated, see Witte, *The Development of the Social Security Act*; Perkins, *The Roosevelt I Knew*, pp. 296–301; Achenbaum, *Old Age in a New Land*, pp. 134–35; Altmeyer, *Formative Years*, p. 35; and the papers by Kenneth Finegold and Jill Quadagno in this volume (Chapters 5 and 6, respectively).

[134] Witte, *The Development of the Social Security Act*, pp. 101, 144-45.

[135] Witte, *The Development of the Social Security Act*, pp. 131, 152–53. On Roosevelt's preference for universal insurance coverage, see Perkins, *The Roosevelt I Knew*, pp. 282–83.

[136] Nancy J. Weiss, *Farewell to the Party of Lincoln: Black Politics in the Age of FDR* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1983), 166–68.

and universal coverage. They especially attacked the provision of OAA that mandated that states pay pensions sufficient to provide, "when added to the income of the aged recipient, a reasonable subsistence compatible with decency and health," fearing it would represent an entering wedge for federal interference in their states' system of segregation and discrimination. In the end, the Southern-led bloc won on that fight and the requirement was dropped.[137]

After the compromises, the Social Security Act was finally signed into law in August of 1935. States soon acted to pass legislation establishing programs under the act, and by 1937, the programs were nationwide in operation. Also in 1937, the act was declared constitutional by the Supreme Court, and the first payroll taxes were taken out of covered employees' paychecks, though benefits under the old-age insurance program were not scheduled to begin until 1942. Yet before the first benefit check was ever mailed, important changes were made in the contributory old-age benefits part of social security. A new advisory council began discussions in 1937 on certain controversial aspects of the social security program.[138] In addition to dissatisfactions with some of the more technical aspects of the law, there was widespread support for adding survivors' benefits. As a result of the council's recommendations and new negotiations in Congress, the 1939 amendments to the Social Security Act were passed. The most notable changes included a shift from full reserves to a modified pay-as-you-go system, and, in an early demonstration of the potential for expansion that even contributory social insurance systems can have in the United States, benefit payments became payable two years earlier (in 1940), payroll tax increases were delayed, and benefits for wage-earners' dependents and survivors were added.[139] Whatever its shortcomings as a system of social protection, it was already clear that social security represented an expandable set of social programs, despite the intentions of its formulators.

While the 1939 amendments to the Social Security Act showed the channels along which the nascent U.S. welfare state might be expanded, other events in the late 1930s undermined the capacity of social security programs to ensure Americans' economic well-being. The CES had believed that the success of their package of social programs in guaranteeing social security for the American people depended upon "employment assurance"—the government's provision of suitable jobs for all who wanted to work.[140] As the *Report* of the CES pointed out:

[137] Witte, *The Development of the Social Security Act*, pp. 144–45.
[138] Schlabach, *Cautious Reformer*, chap. 8.
[139] Achenbaum, *Old Age in a New Land*, pp. 136–37; Altmeyer, *Formative Years*, chap. 3.
[140] Committee on Economic Security, *Report*, pp. 3–4, 7–10.

> Any program for economic security that is devised must be more comprehensive than unemployment compensation, which of necessity can be given only for a limited period. In proposing unemployment compensation we recognize that it is but a complementary part of an adequate program for protection against the hazards of unemployment, in which stimulation of private employment and provision of public employment . . . are the other major elements.[141]

The CES expected that employment assurance would come through the institutionalization of the New Deal public employment programs; as the papers by Margaret Weir and Theda Skocpol in this volume detail, however, this did not happen, and social insurance and assistance programs—however inadequate to the task—were left to deal with problems of economic and social insecurity.[142] 1935 turned out to have been the high-point of congressional willingness to go along with Roosevelt's social reform initiatives, as a coalition of congressional conservatives gained strength in the late 1930s.[143] During this period, FDR was thwarted in his attempts at administrative and judicial reform—which likely would have enhanced the capacity of the American state to undertake economic and social interventions—and new social reforms were turned back as well.[144] It would be many years before Americans again enjoyed an era hospitable to social reform.

The Social Security Act represented one of the most important of all the New Deal reforms of American social and political life. Along with such legislation as the National Labor Relations (Wagner) Act and the Fair Labor Standards Act, it established critical social rights for American citizens. Yet these rights were compromised by uneven national standards; the sharp distinction between assistance and insurance, and the omissions of health insurance, employment assurance, and allowances for all needy children. This largely reflected the inability of the New Deal social reform coalition, led by the Roosevelt administration, to overcome the deep resistance of congressional conservatives and some congressional constituencies to the changes they wanted to effect in American social policy, but the policymakers themselves were responsible for some of the choices that left the U.S. welfare system incomplete. Ultimately, it was the larger obstacles produced by the legacies of U.S. state-building, state structure, and past policy that prevented the achievement of a more complete welfare state in New Deal America.

[141] Committee on Economic Security, *Report*, pp. 7–8.
[142] See also Katz, *In the Shadow of the Poorhouse*, pp. 227–33, on the problems of institutionalizing work relief in the New Deal United States.
[143] Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal*.
[144] Richard Polenberg, "The Decline of the New Deal, 1937–1940," in Braeman, Bremner, and Brody, eds., *The New Deal*, pp. 246–66.

From Civil War Pensions to a Belated Welfare State: The Fate of Social Policy in America

We have seen that throughout the history of American social policy, the possibilities for reform have been constrained by the legacies of state-building as well as by the characteristics of the American state structure. The fragmentation of authority encouraged by federalism and the division of powers has consistently undermined coordinated national welfare initiatives, even in the periods most hospitable to reform. The patronage practices initially encouraged by early mass democracy and the lack of bureaucratic state-building in America deprived reformers of readily available institutional capacities for carrying out new social-spending activities. Successful reforms have had to work around the obstacles represented by America's institutional and policy legacies, and they have built the bureaucratic capacity for social intervention slowly when it has been possible to build it at all. We have seen as well that American policy innovators and reformers have developed policy preferences in response to earlier state social interventions and policies, from the Progressives' reactions against the excesses of the Civil War pension system and patronage democracy to the New Dealers' preference for contributory social insurance. Moreover, the historically varying possibilities for cross-class coalitions—joining elite, middle-class, and working-class interests—have been critical to explanations of the fates of failed and successful social-spending programs. In the Progressive Era, it proved impossible to unite these interests around new social-spending programs, but during the New Deal, a cross-class coalition was able to form around the Social Security Act. Again today, the feedback from the programs established by the Social Security Act has shaped the possibilities for joining interests around alternative futures for social policy.

If I have made some sense here of the origins of America's belated welfare state, perhaps the insights derived from such an institutional-political process approach will be of use to both academics and those active in today's policy debates. Policy options are always constrained by the legacies of existing policy, politics, and administration, and our choices today are burdened by our past—not least by the legacies of the initial legislation of America's incomplete welfare state, the Social Security Act—and we will do well to understand the limits to our alternatives. Yet the past development of American social policy shows as well that alternatives did exist. In the 1980s, we again find ourselves faced with alternative futures for American social provision. I conclude with the hope that these lessons about our past will serve to enhance the possibilities for more generous public social provision in America.

2

Redefining the New Deal: World War II and the Development of Social Provision in the United States

EDWIN AMENTA AND THEDA SKOCPOL

Accounts of the development of public social provision in the United States often focus on major periods of domestic reform, in particular the New Deal of the 1930s and the Great Society of the 1960s. By comparison, the period during and immediately after World War II seems inconsequential. When the wartime period is discussed, students of social policy frequently claim that it consolidated the changes wrought by the New Deal.[1] Yet this time brought some new departures and also saw the failure of bold plans to extend the social policies of the 1930s. The welfare aspirations of the New Deal were not realized as a result of the impact of war; they were redefined.

A comparison of the U.S. experience with that of Great Britain indicates that World War II could spur comprehensive innovations, for there the war catalyzed the reorganization and extension of social benefits and

For constructive criticism and comments, we thank James Cronin, Alfred Darnell, Jennifer Hochschild, Michael Katz, Barbara Laslett, Mark Leff, Sunita Parikh, Craig Reinarman, the members of the brown bag workshop at the Center for the Study of Industrial Societies at the University of Chicago, and the members of the 1986–87 Colloquium on American Society and Politics, held in Cambridge, Massachusetts.

[1] See, for instance, Richard E. Neustadt, "Congress and the Fair Deal: A Legislative Balance Sheet," in Carl Friedrich and John Kenneth Galbraith, eds., *Public Policy*, vol. 5, pp. 351–81; David Brody, "The New Deal and World War II," in John Braeman, Robert H. Bremner, and David Brody, eds., *The New Deal: The National Level* (Columbus, Ohio: Ohio State University Press, 1975), pp. 267–309; and Richard O. Davies, "Social Welfare Policies," in Richard S. Kirkendall, ed., *The Truman Period as a Research Field* (Columbia: University of Missouri Press, 1967), pp. 149–86. For different views, see Mary Hedge Hinchey, "The Frustration of the New Deal Revival, 1944–1946," (Ph.D. diss., University of Missouri, 1965), and Barton J. Bernstein, "America in War and Peace: The Test of Liberalism," in Barton J. Bernstein, ed., *Towards a New Past* (New York: Random House, 1967).

7 Towards a European welfare state?

On integrating poverty regimes into the European Community

Stephan Leibfried

Who overcomes
By force, hath overcome but half his foe.
(John Milton, *Paradise Lost*)

EUROPEAN INTEGRATION AND SOCIAL POLICY: HISTORICAL AND ANALYTICAL APPROACHES

Europe is more than just a geographical entity. And it is more than a 'common market'. Europe has a common tradition in war, peace, culture and, above all, welfare statism – making it a distinct peninsula on the Asian continent (Schulze, 1990). The legally still separate West European nations may be about to merge into a United States of Europe ('USE') or at least into a steadily increasing 'pool' of 'shared sovereignties' – an economic, political as well as cultural entity of its own – analogous to but also quite different from the USA. This process and prospect has been gaining momentum during the past two decades. After several unsuccessful attempts, the Single European Act of 28 February, 1986 and the Maastricht summit of December 1991 have moved the European Community (EC) closer to an economic, a political, and to some extent also a social union.[1] By now, the EC has definitely developed beyond just a 'tariff union' – but where is it moving? Will there be a European welfare state, a 'transnational synthesis' (Offe 1990: 8) of national welfare states, with 'European social citizenship' being one backbone of the USE? Or will the welfare state, which is 'characteristic only for this part of the world' (van Langendonck, 1991), be irrelevant for 'building the new European state'? Will fragmented 'social citizenships' remain at the national level, where they might slowly erode? (c.f. Majone, 1992)

If European unification were not to be based on 'social citizenship', European welfare regimes would remain at the USE's state or 'regional' level and stay below the supranational level of visibility. The regimes of poverty policy, the most exposed parts of social citizenship, would then be

most likely to corrode slowly and inconspicuously. This may cause phantom pain for social welfare and, in particular, poverty experts. In their respective national contexts they would be struggling with the consequences of something that never came to be: a European welfare state built on a European poverty policy.

The options and constraints involved in building a European welfare state constitute the topic of this paper. I will focus mostly on European poverty regimes and will discuss them historically and typologically.

From negative to positive integration

If 'European social citizenship' or 'Social Europe' is to come about, a 'positive' mode of integration is required. Such an integration is much more ambitious and complex than a pure and simple 'common market' goal. It aims at joint 'constructive' action, at a 'positive state'. However, the evolution of 'prefederal' European institutions, of Europe's 'incomplete federalism', has been strongly moulded by 'negative integration'. (A summary of the two modes of integration is given in Table 7.1.) Negative integration focuses on 'deconstruction', on just removing obstacles to a free market, thus being unmindful of inherent social consequences (Kaufmann, 1986: 69).

Moving from 'freedom' to 'social rights' implies a shift in the nature of the political regime in a unifying Europe[2] – a shift from negative to positive integration. The discussion on 'Social Europe', on the 'social dimension', on the 'Social Charter', and on some details of the EC social policy mandate is already testing the limits of the unification regime of the European Community. In this context, the poverty issue is of special relevance, since it is morally clear cut and marks the 'North–South' divide in the Community itself. To address European poverty the EC would have to design programmes which aim at all European families. However, the EC mandate is focused mostly on European employees and their families – and not yet on the European citizen *per se*. Even the EC Social Charter refers mostly to employees,[3] although comparable basic statements of rights at the national level address all citizens.

Interestingly enough, the negative integration modus of the EC was transcended (mostly) in agricultural policy in the Rome Treaty at the very start of European integration (Pinder, 1968:100f.). In the European Community, as well as in the USA, agriculture was the first 'internal' policy domain to be 'nationalised'. This has fundamentally affected the development of a supra-national bureaucracy in the USA (Skowronek, 1982; Dupree, 1957; Rossiter, 1979) and at the EC level this development also incorporated different social policy developments, at first only vis-à-vis

Table 7.1 Types of integration

Modus of integration	*Nature of tasks*	*Political system*	*Examples in present EC legislation*	*Classical and typical models*
Negative	Rremove obstacles	Weaker; strong reliance on juridical procedures and decisions	Free movement of persons, goods, capital, and services (*the four freedoms*)	'Tariff Union' ('Zoll Verein') (Germany before 1871 or USA; Italy?)
Positive	Create common social space	Stronger; reliance on a developed executive and parliament	Set minimum of essential health and safety requirements	'German *Reich*' (after 1871), Canada.

Note: See Dehousse (1988:313) on the first three columns.

agriculture. More attention should be paid to how universal social welfare components might be systematically intertwined with the agricultural domain at the EC level, and not only to how a 'basic income' for certain agricultural producers is or might be achieved EC-wide. The US Food Stamps programme might offer a modest example of such a process. Since the EC has been granted legal and administrative competence in this area, it might at first be easier to widen these established policy channels,[4] rather than struggling for a comprehensive EC social policy based on positive integration.

Historical models for European integration in the social policy domain

Two major examples highlight the different relevance of 'positive integration' or 'social unification' for processes of national integration: [5] the German unification of 1871 – and again of 1990 – and the consolidation of a United States of America as a 'state' at the turn of the twentieth century.

The German Reich

The first German integration of 1871 did not conform to the 'normal' (Anglo-Saxon) pattern of evolution of rights, i.e. one expanding from civil to political to social rights (cf. Marshall, 1964). The extension of social

citizenship to the working class – not to the poor *per se* – which was the core of Bismarck's social legislation, preceded political citizenship (that is, introduction of universal suffrage after defeat in World War I) by four decades.

Integration of the German Reich – as in England – was mainly achieved through social reform. 'One nation' grew out of a class-divided 'two nations' in a sphere of common social rights. An overdose of social citizenship, mostly granted to men, as well as a homogeneous national bureaucracy,[6] was administered to a nation about to unify – hence identifying the (mostly male) 'Second Nation', or the organised working class, with the new, benevolent national state, the 'social security state'. The new welfare state of the 1880s became the foremost intermediary (not directly state) bureaucracy, [7] which legitimated an otherwise fragile central government.

Today's German unification repeats, compressed in time, the pattern of 1871: civil and social unification preceded the political union, though – contrary to 1871 – the chances of an improved 'integration through social reform' have been mostly bypassed by (West) German politicians.[8]

At first, the German Democratic Republic (GDR) seemed to aim at a synthesis of the 'social advantages' of West and East Germany and proposed a 'Social Charter'. But in the meantime, the West German social policy model has simply been extended (sometimes in a watered-down version) to the territory of the former GDR, in some cases allowing for transition periods, and now making it 'the' German model. There may be some lasting consequences of German social unification in the area of minimum income legislation, since transitional minimum pensions and minimum unemployment benefits have been provided for in the Unification Treaty. Many issues which had pointed towards the need for a new era of social reform during the unification period, and which had been 'displaced', resurface now that unification is implemented. West German policy solutions often do not fit reality in the five new states. So 'social cohesion' is an important inner-German issue, which is triggering compensatory action but not comprehensive social reform.

In any case, German unification today will be viewed by others – especially in Europe's southern countries, its Latin rim, and in Ireland – as a leading case for 'integration' policy.[9] Perhaps unification can contribute to changing Germany's role in the EC in a positive way, too, with Germany now more inclined to promote European social unification instead of blocking it as it did in the past. Other EC countries, especially at the Latin rim, will closely monitor the German 'integration experiment'; it may become a 'regional observatory' for a possible development of the social dimension of the EC.

USA

In the USA, the historical sequencing of 'citizenship' is 'normal'. This Anglo-Saxon pattern conforms to the one we can also observe in the EC: first come civil, then political, and then social rights. The USA thus offers the best counter-example to the German Reich of 1871: it operates with an 'underdose' of social rights – instead political and civil rights are strongly emphasised. Vis-à-vis the EC, the USA offers a good comparative case, since it shares central features: both 'continents' are unified through 'federations', and the unification of both is court-led and court-fed, [10] with juridification playing a central role. At the turn of the century, the USA was still just 'a state of courts and parties' (Skowronek, 1982) – thus a non-state at least in the European sense. On the other hand, the EC might be characterised as a 'state of the European Court and of Brussels technocrats'.

Social policy in the USA was at first only indirectly nationalised. Long before the Great Depression of the 1930s, two classical Departments – War[11] and Agriculture[12] – incorporated social policy functions. Until the Great Depression the national level was otherwise void of social policy competencies, a situation which was first altered by Roosevelt's introduction of social security. The historical legacy of this gaping hole in national social responsibility is a permanently labile state of nationalisation of social policy itself, which today is seen best in 'functionally decentralised' US poverty policies.

Viewed from the perspective of a USE-to-be, the EC is now confronted by a similar 'void'. Will the nations of Western Europe be able to cope with this challenge of 'social cohesion' faster and more successfully in the twenty-first century than the USA was able to in the twentieth century?

The EC versus the USA and the German Reich

The USA – like the EC, but in contrast to the German Reich – has stayed closest to the 'tariff union' pattern, the typical model of negative integration. At the same time, the USA has a more highly integrated political structure than the EC might ever achieve. In Table 7.2, differences in federal developments of the USA and the EC are contrasted. For the USE and the USA, there are different fault lines. In the USA the fault line runs between political and social rights, since a 'common market' and a political union have developed there in one process. In the sequence of citizenships, social citizenship comes last. The USE, though, has two such fault lines: the same one as in the USA, but also a preceding one that runs between civil and political rights. A European synthesis will thus be especially demanding. The situation of the EC therefore resembles the development in the USA less

Table 7.2 Types of federalism and lines of breakage: the USE versus the USA

	USE	*USA*
Type	Incomplete federalism	Complete federation
Market (*'civil citizenship'*)	Common market	Interstate commerce
Parliamentary Governance etc. (*'political citizenship'*)	Political union	Congress, federal government
Welfare state (*'social citizenship'*)	Social union, *'Social Europe'*	Broad federal powers for social regulation
Remarks	Rome Treaty left competency vacuum in social policy and provided for meagre forms of political representation; no EC social citizenship (needle's eye: employment relationship: atrophy of national social citizenship regimes, e.g. welfare, child allowances, youth welfare, housing allowances, etc.)	With the Great Depression, the competency vacuum at the federal level was filled by redefinition of constitutional powers.

Note: Fault lines= ═══ and ━━━

than it looks like the building of the German Reich of 1871 – at that time, Germany also had to deal with two such fault lines at once. But Germany dealt with social citizenship earlier than it did with political citizenship. This reversal of the sequence is also of interest for an analysis of European integration marked by a distinctly lagging 'political union'.

When we look at the EC compared with the USA or the German Reich this question arises: should and will EC development conform more to the Anglo-Saxon pattern of sequencing citizenship or to the German one? In the former case, European unification would take place without a social foundation but would rest, on the contrary, on a market-oriented foundation of 'possessive individualism'. In the latter case, European unification would instead attempt a synthesis of civil, political and social rights thus confronting both fault lines at once and breaking with the Anglo-Saxon pattern of development. 'Social Europe', 'social dimensions' of European development, a 'Social Charter' (Kommission, 1989; Silvia, 1991; Addison and Siebert, 1991; Bercusson, 1989; Lange, 1992), 'Social Fund'[13] – at the moment these are catch-phrases in symbolic politics pointing at a social foundation without really building any of the structural prerequisites. Only a confluence of several favourable conditions will contribute to a breakthrough for a truly Social Europe.

THE FOUR SOCIAL POLICY REGIMES IN THE EC

We have seen that positive integration, 'social cohesion', is not built into the present structure of the EC. There is no EC welfare state (outside of agriculture). If we look at the different existing welfare systems in Europe may we then realistically expect that a 'Social Europe' will come about by an 'organic' merging of such systems from the bottom up? Positive integration at the EC level would then be a by-product of ongoing European economic and political integration. Or are the social and poverty policy regimes of the EC so contradictory that an organic merging from below is not possible and 'harmonisation' will necessarily have to come 'from above', i.e. it will have to be synthesised and implemented by an authorised EC bureaucracy? Such a European welfare state would, most likely, presuppose a historical North-South compromise within the EC and, surely, a reformulation of the Rome Treaties, partly already achieved in Maastricht. Without an EC welfare state, in the long run, regional, national welfare regimes will be in atrophy: their economic and legitimatory bases would slowly erode with the completion and further development of the Common Market – just as they eroded in the USA with the realisatian of its 'common market' interstate commerce (Peterson and Rom, 1990).

Whether Social Europe might come about via merging from the 'bottom up' can be examined by reviewing typical EC poverty regimes. My attention will centre on the interfaces between poverty, social insurance and poverty policy. The different consequences which the introduction of a *basic income* scheme under each regime might have will be outlined.[14] This is one way to illustrate the practical importance of the differences between these regimes.

Though the discussion of welfare state regimes usually focuses on those policy areas that quantitatively dominate the welfare state – i.e. the social insurance systems (cf. Schmidt, 1988) – I concentrate on the margins of the welfare state; it is here that the limits – and the contents – of social citizenship are tested, and it is here that any differences in European social policy will be most obstructive.

In the following, I will distinguish four different social policy regimes – four 'worlds of welfare capitalism':[15] the Scandinavian welfare states, the 'Bismarck' countries, the Anglo-Saxon countries, and the 'Latin rim' countries.

The Scandinavian welfare states

Since World War I, the welfare states of Scandinavia[16] have stressed the right to work for everyone and have centred their welfare state policy on this issue and not on compulsory income transfer strategies. Scandinavia fits the type 'modern welfare state'. Universalism reigns, though not primarily through income redistribution outside the sphere of work. Here, the welfare state is *employer of first resort* (mainly for women). Subsidising 'entry' into – or non-exit from – the labour market is the welfare state strategy which conveys the institutionalised notion of social citizenship.

In Scandinavian countries, the basic income debate is likely to be used only as an additional argument for the support of a universalist 'work-centred society'. The debate might be of some use for improving 'income packaging' in the Scandinavian welfare state (see Rainwater *et al.*, 1986). Broad-scale issue-specific redistribution, like child allowances, might be improved. Or the rather residual, truly marginal welfare systems there might be improved in such a way that they match the standards of 'Bismarck' countries. But basic income is unlikely to develop into a strong option; to opt out of 'work society' as a general strategy will not be condoned.

The 'Bismarck' countries

For a century, Germany and Austria have relied on a strategy of 'paying off' social problems, of subsidising 'exit' from the labour market or even 'non-entry' while pursuing a strong policy of economic development only. These countries might be characterised as 'institutional welfare states'. Here, 'compensatory strategies' which substitute a right to social security for a right to work are prominent, and a basic income debate would be most likely to radicalise the present focus on compensation and exit (or non-entry). The welfare state is not the employer but the *compensator of first resort*, and the institutionalised notion of social citizenship is biased accordingly. Though there is no explicit tradition of universalism in these countries, the 'institutionalised full employment promises' and private labour market 'practices' (of the 1950s to the early 1970s) have created a fragile tradition of virtual universalism (for an overview cf. Leibfried and Voges, 1992).

The basic income debate here amplifies the pre-existing focus on non-entry or easing-exit from the labour market. Perhaps in the Bismarck countries this debate could lead to something like a universalised non-residual needs approach which might become less and less restrictive in terms of means-testing and might also develop towards an individual instead of a household orientation.

The Anglo-Saxon countries

The English-speaking countries have always emphasised the 'residual welfare model' (see Titmuss, 1987: 262), especially in income transfers.[17] They did not accent, as the Scandinavian countries did, the welfare state as the major employer in a 'work society'; rather, they conceived of the welfare state as a work-enforcing mechanism (see Lødemel, 1989). The USA, Australia, New Zealand, and also the UK best exemplify the type of 'residual welfare state' (Titmuss, 1987: 367). 'Entry' into the labour market was facilitated more by pure force than by subsidisation or by training and qualification policy. Here, selectivism reigns as the principal approach of social policy, making the welfare state rather a *compensator of last resort*. The distance of the Anglo-Saxon model from a 'compensatory regime' or from a Scandinavian 'work society regime' is equally great. Thus 'social citizenship' has remained more of an academic issue in these countries.[18]

The basic income debate in the Anglo-Saxon countries is rather far away from institutionalising an 'option out of work society'; it may support the development of a 'normal welfare system' in the Northern European sense. However, the development is not likely to go any further than this. A normal welfare system in the Anglo-Saxon context would mean (especially in the case of the USA) introducing a universal instead of a 'categorical' welfare system (treating each category differently), combining this welfare system with a more prominent role for a public jobs programme that aims at integration into the primary labour market (somewhere between the German and the Scandinavian model), and having adequate ('fair share') and nationally standardised (again especially in the case of the USA) 'welfare' rates.

The 'Latin Rim' countries

The southern countries of Western Europe, some of them integrated into the EC only in the 1980s, seem to constitute a welfare state regime of their own. This league comprises Spain, Portugal, Greece, to some extent (southern) Italy and, least of all, France.[19] This type could be characterised as 'rudimentary welfare state'. In Portugal, Spain, Italy and Greece, not even a right to welfare is given. In some respects, these states are similar to the Anglo-Saxon countries, *de facto* stressing residualism and forced 'entry' into the labour market. But in these countries, older traditions of welfare (connected to the Catholic Church) seem to exist on which the Anglo-Saxon model and most northern countries cannot build. Moreover, in these countries certain social security programmes serve as basic income measures, although they were not designed as such (the disability pensions

in southern Italy seem to have worked out this way; see Ascoli, 1986: 113f., 122). In addition, labour market structures are radically different and often reveal a strong agricultural bias, combined with a 'subsistence' economy which provides a different – non-Northern European – 'welfare' state background. Finally, these countries do not have a full employment tradition – in particular, one that also fully applies to women – as do some of the Scandinavian countries. But many of these countries have made strong promises pointing towards a 'modern welfare state' in their constitutions; it is the legal, institutional and social implementation which seems to be lacking in the 'Latin Rim', the welfare state of *institutionalised promise*. It is hard to gauge the effect of a basic income debate in these countries. The development of 'normal welfare systems' seems most likely – normal in the sense of the Northern European or German welfare model.

These four types of welfare state are summarised in Table 7.3. Modern, institutional, residual and rudimentary welfare states start from rather different, in some cases contradictory, goals and are built on quite disparate intervention structures; and they do not share a common policy (and politics)

Table 7.3 Types of European welfare states

	Scandinavian	*Bismarck*	*Anglo-Saxon*	*Latin rim*
Type of welfare regime	Modern	Institutional	Residual	Rudimentary
Characteristics	Full employment; welfare state as *employer of first resort* and compensator of last resort	Full growth; welfare state as *compensator of first resort* and employer of last resort	Full growth; welfare state as *compensator of last resort* and tight enforcer of work in the market place	Catching up; welfare state as a semi-*institutionalised promise*
Right to:	Work	Social security	Income transfers	Work and welfare proclaimed
	Backed up by an institutionalised concept of social citizenship		No such back-up	Implemented only partially
Basic income debate	Marginal, but may improve income packaging	May somewhat radicalise decoupling of work and income	May support development of 'normal' welfare system	May support development of normal welfare system

tradition that could serve as a centripetal force. In any case, this divergence of regimes does not lend support to the notion that a European welfare state might grow via automatic harmonisation, building from the national towards the EC level. A 'bottom up' strategy for EC 'social integration' policy seems stillborn.

WHITHER EUROPEAN WELFARE POLICY: 'Europeanisation' from the 'top down' or 'Americanisation' from the 'bottom up'?

What may be the influence of a continuous Europeanisation of economic and representational policy on social, especially poverty, policy? Since automatic harmonisation of European social policy, building from the national towards the EC level, is not likely, two alternatives remain:

1. Policy disharmony in welfare policy may either prevail as a permanent underside of European integration or, worse, be transformed into a process of automatic disharmonisation at the bottom. National politics may be 'Balkanised' as the European Common Market solidifies, especially when a common currency is achieved. This process resembles what happened to American poverty policy as the New American national state was built, starting at the turn of the twentieth century.
2. Policy disharmony may also provoke – in particular when confronted with more potent pressures for European 'social cohesion' – a Caesarian reaction of European institutions. This might prompt a comprehensive European policy frame for poverty policy – or for all social benefits – primarily tied to social citizenship. In the context of currency union some such non-incremental development is likely, if it is not prevented through advance incremental social state building at the EC level in the short time remaining in the 1990s.

Towards 'Americanisation' of European poverty policy?

In this part, I will concentrate on 'Americanisation' as one alternative. Since this path is closest to the given EC situation, I will show how it corresponds with present EC welfare legislation, which is mainly procedural and not substantive (see Table 7.4 below). The development of EC legislation again fits in with the historic model of evolution of poverty policy in European nation-states (see Table 7.5 below).

In my view, European development will most likely leave all poverty and welfare policy at the local or state – that is at a sub-European – level. It is hard to start from a common European denominator. The easy common ground is missing on which a European welfare regime could be built.

Table 7.4 Status, EC residence permit and poverty support in Germany

	Residence permit	*Right to welfare*
Self-Employed	For Economic activity within EEC treaty framework (freedom of services and capital movement); otherwise, see 'Others'	Yes; only take-up of welfare parallel to economic activity is legitimate; otherwise, take-up results in loss of right to residence and in possible deportation
Employed *Pre-employed:*	For job search in due time (according to EC law, 3 months)	Yes; beyond due time, take-up of welfare results in loss of right to residence and possibly in deportation[a]
Employed:	Even in the case of sub-poverty-level of remuneration	Yes; parallel take-up of welfare is legitimate
Unemployed:	cf. pre-employed; for the involuntarily unemployed, permit expires as 'availability for work' is denied[b]	Yes; when permit expires, take-up of welfare results in loss of right to residence and possibly in deportation
Not employed[c] *Students:*	If registered for study and insured in event of sickness	Only temporarily; costs may be recovered from 'home state' of recipient[d]
Pensioners:	If insured in event of sickness and in receipt of sufficient (old age, accident, disability) pension to avoid take-up of welfare	Yes; but take-up of welfare results in loss of right to residence and possibly in deportation
Others:	If insured in event of sickness and in receipt of sufficient resources to avoid take-up of welfare	Yes; but take-up of welfare results in loss of right to residence and possibly in deportation

Notes:

a Section 10, para. 1, no. 10, Ausländergesetz (Alien Bill) stipulates that foreigners may be deported if they cannot support themselves without the take-up of welfare.

b Section 103, AFG (Employment Bill).

c In the following, I refer to legislation proposed by the Commission (see *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 28 July, 1989, Nr. C 191/2–6; KOM(89) 275 endg.-SYN 199, 200; 89/C 191/02–04). The Council of Ministers agreed to these somewhat modified proposals on 22 December, 1989 (cf. FAZ 23 Dec. 1989). As yet, the 'Not employed' have no mobility rights which are Community protected.

d Such recovery, though, would contradict section 4 of the European Convention on Social and Medical Assistance, ratified by all 12 EC member countries.

In contrast to poverty policy, some work-centred social policies – 'health' and 'work safety' issues – would be much easier to 'Europeanise' or to 'harmonise', since these policies are structured in a fairly comparable way to begin with and since the European institutions have a stronger mandate there. Needs-centred social policies are rather difficult to standardise and will have no strong thematic lobby in the European context – unless some poor 'Latin rim' states make it a 'state issue' – and such policies will have a hard time finding a mandate. Thus, the most likely outcome is that needs-centred social policies are least likely to be protected by European development.

One might therefore predict that the 'Europe to be', in terms of social policy and especially in terms of poverty policy, will look much more like the USA did before the 1930s, or like it does today, than like any of the Northern European welfare regimes. Europe after 1992, as far as poverty policy is concerned, might lead to a shift towards the Anglo-Saxon welfare model; at least, it is likely to lead to a welfare state 'Balkanisation' quite similar to that in the USA. If 'integration' in poverty policy comes about within these limits it will be of a negative sort, allowing each member state to have its own regime and creating only procedural rules, perhaps also about how to proceed with 'foreign' recipients and with the re-exportation of their burden to their 'home' countries.[20]

What is the current state of EC welfare policy? The few EC rules on welfare that do exist are meaningful only in 'national welfare contexts', where they are meant to become operational. Therefore, I will discuss them in a national – in this case, the 'welfare state generous' German – setting.

At present the situation, as it is captured in Table 7.4, is still at a level where receiving welfare leads to the classic 'poor law' remedial procedures: ship the poor back to their place of origin (in the EC). The EC, therefore, compares with the evolution of poverty policy in European nation-states – still bound to the first of four historical and logical levels of integration of poverty policy, as shown in Table 7.5.

A second, more refined stage of social policy development is realised when a person is permitted to stay in the country granting him or her welfare but the costs of support are charged back to his or her place of origin (Table 7.5). To channel transfers from many national sources through one national agency is a regular feature of social security networks established in bilateral agreements; for example, when pensions are paid to an aged migrant worker. Community law allows for this possibility in welfare policy exclusively for 'students', a most temporary status (see Table 7.4: Not employed, '*students*'). An internal administrative shifting of costs is still rare between national poverty bureaucracies. At the moment, such a solution seems not to be envisioned for the aged (see Table 7.4: Not employed, '*pensioners*') – though they are closest to pensioners, where this solution already exists within social

Table 7.5 Steps in integration of poverty policy

Step	*Characteristics*
1	'Shipping the poor back home'
2	Shifting only the costs of poor support to the locality of origin
3	Treatment of EC citizens as national (or local) citizens in each country (or community)
4	Creation of European substantive and procedural welfare standards

insurance. An aged person moving from Germany to Spain, therefore, has to prove to the Spanish authorities that he/she has sufficient resources not to be in need of welfare. Nevertheless, a solution similar to that for 'students' may have to come about for pensioners who did move to another EC country, stayed there for a long time, and then needed long-term care arrangements that they could not afford without welfare co-payments. Rather than destroy the new, last social roots at the place of retirement by insisting that these pensioners return to their country of origin in the EC, it would seem more desirable to recover outlays from that country.

A third step in the evolutionary ladder (see Table 7.5) is taken when take-up of welfare in Germany – or for that matter in any other EC country which grants a right to welfare – becomes as legitimate for EC citizens as it is for German citizens, or for the citizens of any respective EC country. This is the case only in connection with employment (see Zuleeg, 1987); most extremely in the case of low-wage employment (see Table 7.4: Employed, '*employed*'), less in the case of joblessness ('*unemployed*') and least in the case of non-employment (job search, '*pre-employed*').

The European Court decided in the cases of Levin and Kempf that it is only relevant under European law that a person be gainfully 'employed' and 'active in wage or salaried employment', independent of whether he/she is earning less than the state-defined subsistence minimum (Zuleeg, 1987: 344f.). For the residence permit of an EC citizen 'it is irrelevant whether such income . . . is increased by other income up to this minimum or whether the person is satisfied with his [or her] below-poverty income, as long as he [or she] is truly active in wage or salaried employment' (European Court Reports 1986, 1749ff.). This interpretation does not hinge on what the country concerned defines as 'employment'; it thus holds universally in the EC.

Thus German social security law – Section 8 of the fourth book of the SGB, the Welfare Law Code – levies no pension contributions on 'insignificant employment', defined as being below 15 hours per week or earnings less than 470 DM (parameters as of 1 January 1990).[21] Looking at the hours only, Kempf – the plaintiff in the European Court case – would not have been considered 'employed' according to German law. But according to superior EC law he is considered 'employed' in Germany, and thus has a right of residence and access to all social benefits in Germany, which includes a right to welfare.

Independent of what a national 'standard employment relationship' is, the EC and its courts set their own Europe-wide principles. A broad interpretation of 'employment' through the Court has been one of the avenues of moving towards 'social citizenship' under the constraints of an employment-oriented concept of freedom and European integration (see, most extensively, Steinmeyer, 1990). The same solution obtains in the case of self-employment that does not provide sufficient resources for self-support (see Table 7.4: Self-employed). Again, welfare may be legitimately used as a supplementary benefit for EC citizens. In this case, however, there is no 'pre' and 'post' protective status as it relates to the employment situation (job search, unemployment). Self-employment is thus less shielded in an EC social policy context against the risk of poverty. But there is also less of a necessity to shield it: empirically, these cases are not very significant; and legally, a Gestaltswitch of the 'self-employed' into the status of 'employed, searching for work' can easily be orchestrated by the person concerned.

The four steps in integration of European poverty policy have been summarised in Table 7.5. At present, Step 1 is still the norm, and Steps 2 and 3 are the exception. Step 4, which aims more at a European poverty regime, is entirely out of reach. If the European Court of Justice were to take up the challenge of the Maastricht revisions of the EC Treaty, this might catapault the EC's social and poverty policy immediately to Step 3 (Table 7.5) and would do away with all present residential and financial restrictions discussed above. Why? Because until now European citizenship has been limited to the migrant worker and – *through* him or her – to the family. But at the Maastricht summit, to demonstrate at least some headway in political and social union, it was agreed 'to strengthen the protection of the rights and interests of the nationals of its Members States through the introduction of a citizenship of the Union'. The agreement reads:

> Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a member state shall be a citizen of the Union. Every Union citizen shall have the right to move and reside freely within the territory of the Member States [and to receive consular support. No explicit fiscal preconditions seem to be set.] Union citizens resident in the Member States of which they are not nationals will have the right to vote and stand as candidates in municipal and European elections.
>
> (*Financial Times*, 12 December 1991: 6)

This agreement may just seem symbolically gratifying. But it could actually imply for Europe what two basic Supreme Court decisions, Edwards v.

California and Shapiro v. Thomson, [22] achieved for the USA: a right to travel, even when the aim is just to attain better special social benefits.[23] Edwards was arrested for bringing his brother-in-law, an indigent, from Texas to California. To grasp the European analogy let me quote some of the Supreme Court's reasoning in 1941. While California pleaded that other states, like Texas, should not be able 'to get rid of their poor . . . by low relief and insignificant welfare allowances and drive them into California to become our public charges' (168), the Supreme Court focused on the limits which a federal union places on state power:

> And none is more certain than the prohibition against attempts on the part of any single state to isolate itself from difficulties common to all of them by restraining the transportation of persons and property across its borders. . . . [T]he peoples of the several States must sink or swim together, and . . . in the long run prosperity and salvation are in union and not in division. (174)

Central to that Supreme Court decision was an underlying assumption, an 'assumed *national* responsibility to address the problem of poverty' (Garth, 1986:100). The Supreme Court notes a 'growing recognition that in an industrial society the task of providing assistance to the needy has ceased to be local in character. The duty to share the burden, if not wholly to assume it, has been recognised not only by State governments, but by the Federal government as well' (175). From a federal point of view it does not matter whether poverty is in Texas or in California. Does it matter from an EC point of view whether poverty is in Portugal or in Germany, in Ireland or in England? The EC with its new competency vis-à-vis 'social exclusion' (*Financial Times*, 12 December 1991), with its new unconditional citizenship and its old general responsibility to deal with 'regional inequality' (Structural Funds), could grasp this opportunity for member states to swim instead of to sink together, if 'social citizenship' were to become a focus for a continuous rights-building exercise at the EC level from the 1990s onwards.

'Europeanisation' of poverty policy

European institutions could also define European standards of poverty-policy, 'social rights' for European citizens 'from the top down' – in a Bismarckian, Napoleonic fashion. These standards could be designed to bring the top – the more generous welfare systems – down or to bring the bottom – the more miserly welfare systems – up. These standards could rely on a European formula (for example, 40 per cent of the average national wage income to be used as the basic welfare rate of each nation) which could

still allow for variance between the different nations. As yet I do not see how the political and juridical base for a beneficial European standardisation might be forthcoming. However, if the EC may not set standards that inform a European right to welfare, it might still subsidise national poverty policy systematically; for example, in underdeveloped or peripheral regions (cf. on the different strategies, Hauser, 1983, 1987).

With social security 'harmonised' – or not (see Schmähl, 1989: 47) – at the national level and not institutionalised at the European level, it would be a rather peculiar situation to have poverty policy partly centralised supranationally at the EC level. The 'showcase' effect vis-à-vis the poor produced at the Community level might even surpass the national 'parading of the poor' so well known from the US social policy scene in AFDC (Aid for Families with Dependent Children).

The Europeanisation of poverty policy might also take quite a different angle: it may be that certain risks (the 'deserving poor') will be Europeanised; for example, the 'poverty of the aged' and, much less likely, the poverty of the unemployed.[24] Here, there might be an agreement among all nations for a rather positive means-tested solution. Thus, the 'deserving' categories of the poor, which are already 'privileged' in many of the EC member countries (see Schulte, 1991), could be Europeanised. All the other poor might be left to be dealt with at the state or local level according to diverging national traditions. This filtering of the poor might permit a cultural construction of an 'underclass' at the national level, a stratum against which prejudice might then be better directed.

If such a development were to come about, it would lead to another Anglo-Saxonisation (in the sense of the US model) of the European welfare context: the 'categorical' approach to welfare will be imported and the universal approaches which are dominant in Northern European states will be slowly subverted. The USA, with its fixation on single mothers' welfare (AFDC), is the most prominent example of the categorical approach – which Germany had already discarded in the 1920s. Also, if the EC decides partly to subsidise minimum income developments, then control devices of special revenue sharing, as they have evolved in the US residual welfare policy regime (especially in AFDC), are likely candidates for Europeanisation. Once the benefits of means-tested income transfers cannot be targeted at nationals only, such transfers may either slowly wither away or have to be delivered directly at the European level or nationally in a strongly harmonised way.

Since European Community law at present (some changes are under way) makes national solutions of the categorical sort difficult unless these nations allow 'transfer exports' to other European countries – the economic benefits of such transfers may not be sheltered nationally (Zuleeg, 1989) – there is a politi-

cal and economic incentive for a straightforward European categorical solution.

That a more radicalised version of a basic income might become the European Community approach seems, at this time, rather unlikely[25] – though the discussion of these issues in a European context may be beneficial for a push towards more generous traditional 'welfare' solutions at the European level.

CONCLUSION

A unified European poverty regime is no 'all-purpose weapon'. Surely, Europe should develop its own perspectives on a 'War on Poverty' and its standards for a fair distribution of income. Poverty, though, is not limited to the income dimension alone but concerns all sorts of resources – be it education, qualifications, or other means of social integration (see Friedrich *et al.*, 1979:11–47). But to focus first on absent income may be the easiest way to make deprivation and marginalisation visible ('social reporting'; see Leibfried and Voges, 1990) at the European level and to politicise them, using it as an eye-opener for wider poverty issues.

Access to the road from a common market to a Social Europe, a European welfare state, has barely been gained. It will be a long road – but with monetary union on the books it may have to be travelled speedily (Eichengreen, 1990). Germany's first unification at the end of the last century led to the creation of the national welfare state. This state was built on a then timely concept of social citizenship – for workers. The founding of a United Europe depended mainly, if not totally, on the 'four freedoms': the free movement of persons, goods, capital and services. Thus 'economic citizenship', which does contain some civil aspects of 'social citizenship',[26] is at the fore. Political as well as social citizenship have, until now, been marginal in the process of European unification. For this reason, European unification reminds one more of the unification of the USA – a process in which political citizenship was pertinent from the beginning and has been complemented by social citizenship only since the 1930s, if at all.

The citizenship on which a unifying Europe might come to rest seems primarily an economic or civil notion, secondarily a political one, and only lastly a social one (see Marshall, 1964:78ff.). This pattern repeats British and American precedents and is not anchored well either in Germany or in Scandinavian history. Unity in such a restrictive frame would turn into a unity of 'possesive individualism', a unity of markets only. It will not be the unity of an enlightened 'Social Europe' synthesising its traditions of democracy and solidarity, of civil and social rights, and building on its traditions of merging the citizen and the social state. But, maybe, steps taken towards European citizenship at Maastricht in 1991 will allow the

metamorphosis of the 'market citizen' (1957–91) into the 'full-fledged' EC citizen – a new synthesis which includes a European welfare state trajectory, building on universal rights?

The coming of such an enlightened 'Social Europe' also depends on the challenges provided and the escapes offered by its 'environment'. Japan and the USA do not offer the EC a better model for social integration. 'Social Europe' might lose much of its impetus if Eastern Europe – at least being perceived as 'social' pressure in the days of 'systems competition'[27] – were to turn into 'less Central Europe than *Zwischeneuropa* ... a dependent intermediate zone of weak states, national prejudice, inequality, poverty, and *Schlamassel*' (Ash, 1990: 22).

ACKNOWLEDGEMENTS

This paper is reproduced in edited and revised form, by permission of Campus Verlag of Frankfurt a.M. and Westview Press of Boulder, Colorado, from the volume *Social Policy in a Changing Europe*, edited by Szusza Ferge and Jon Eivind Kolberg, published May 1992 in the series 'Public Policy and Social Welfare'.

I am grateful to Lutz Leisering, Chiara Saraceno, Bernd Schulte, Peter Townsend and several participants at the 1990 annual conference of the Social Policy Association in Bath for comments and critical remarks. Hannah Brückner, Marlene Ellerkamp, Peter Klein, Jutta Mester and Gitta Stender were helpful in completing this paper.

NOTES

1 The 'social' component was already an issue between France and Germany at the time of the Rome Treaty, though not as a 'Social Union'. Then, the issue was: should social policy expenditures be counted as labour costs in establishing 'free markets'? Decades later, in the 1960s, the 'Social Union' re-emerged in attempts by the Commission to move towards harmonisation in social policy, which failed. Finally, in the early 1970s, another attempt was made for a 'European Social Union', supported by the German government headed by Willy Brandt. Herbert Wehner, head of the parliamentary SPD, envisioned 'the United States of Europe constituted as a democratic welfare state' (Vereinigte Staaten von Europa in der Form eines demokratischen und sozialen Rechtstaates). Cf. for an overview Henningsen, 1992.

2 The two regime types are not exclusive. The shift from negative to positive integration implies a synthesis: positive integration includes *and* transforms negative integration by relating to concepts of 'justice' and 'welfare'. Positive integration confronts the 'social infrastructure' necessary to achieve 'negative integration', thus not simply displacing the costs of integration downwards.

3 'Social' policy at the EC level is structurally narrow – it is usually understood as 'employment' policy only, i.e. programmes for those employed or employable. When Jacques Delors speaks about a 'social floor' for Europe he means not a floor for citizens but one for the employed only. The 'labourer' and the 'citizen' (in the nineteenth century, the 'poor') are treated as distinct social categories.

4 A not too successful version of this was tested in the extremely cold winter of 1987 when the European ministers for agriculture decided to have agricultural surplus products distributed to the needy at no cost. This programme has been continued since then (see Henningsen, 1989: 74) and costs more per year than the entire ('other') four-year poverty programme of the EEC. This programme was later discontinued.

5 At the time these developments took place they looked much more like 'supranational' integration. Only in retrospect and in the light of their success do they look like processes of mere 'national' integration.

6 German unification after 1871 was, compared with the US, not particularly influenced by agricultural interests. 'Poverty' and 'agriculture' were issues within one Interior Department. After World War I, the Reich's Labour Ministry (*Reichsarbeitsministerium*) evolved as 'the' social policy unit out of the Department of the Interior. Agricultural policy in Germany, in contrast to the US, had no pioneering role in the nationalisation of social policy competence.

7 The social security bureaucracies are not direct parts of the national German government or of the state governments. They are independent national or state agencies, usually of a corporatist nature, with their governing bodies staffed by representatives of labour, employers and the different levels of government.

8 If (West) Germany had accepted the challenge, a synthesis might have looked quite interesting. The German Democratic Republic's road to a welfare state differed substantially from the West German one: it guaranteed a right to work (and thus did not institutionalise unemployment insurance), with the labour force participation rate of women being far higher than in the FRG. Redistributive policies focused less on the aged – as they do in West Germany – than on the young. Social policy operated mainly through the provision of public goods. With respect to monetary transfers, uniform minimum approaches dominated. Thus had the GDR moved from the Bismarck model, which it had inherited, towards the Beveridge model.

9 In Germany, two countries were unified which were much further apart than the extremes within the EC. The differences between the FRG and the GDR in poverty, for example, are rather similar to the North–South incline obtaining in the EC; but in addition the whole economic system was at variance, which is not the case in the North–South incline of the EC.

10 The Supreme Court in the USA and the European Court in Strasbourg are the respective core of these integration processes.

11 In the Department of War, a strongly expanding pension system was built up after the Civil War. This system partly stepped in for a then not existing federal welfare state (Skocpol and Ikenberry, 1983).

12 At first, this was just social policy for the farmworkers, but with Food Stamps in the second half of the twentieth century the scope of social policy has been extended to the urban population. Food Stamps is still the only programme available to any poor person in the US and it is nationally uniform. The programme is administered by the Department of Agriculture, even though it is quasi-money (coupons) and not food which is distributed today (cf. Leibfried, 1992b).

13 Compared with the Social Charter, however, the Social Fund is a real institution, though its scope is modest. The Social Fund of the EC demands as much in terms of fiscal resources as do Child Allowances in former West Germany alone.

14 On the structure of 'Basic Income Security' in former West Germany see Leibfried, (1990a).

15 I add another category ('Latin Rim' countries) to Esping-Andersen's (1990) three worlds of welfare capitalism. I have studied potential trajectories of '*top down*' development of a European welfare state elsewhere (Leibfried, 1992a; Leibfried and Pierson, 1992).

16 In fact, the Scandinavian model is essentially a Swedish model, which holds for Norway, Denmark and Finland only with important modifications.

17 If one took in-kind transfers into account, the prominent UK example of the NHS would highlight the taxonomy in a different way.

18 This is, historically speaking, more so in the USA than in the UK, though England has moved visibly towards the US in the last decade.

19 In France (see Haupt, 1989: 271ff.) the strong family focus of all social policy (and concomitantly of wage policy) probably leads to a special sort of welfare state regime.

20 Outside of building social insurance institutions against poverty in old age or with regard to invalids and the sick, this was the traditional pattern of poverty policy integration in the building of the German Reich from 1871 to World War I. The 'Unterstützungswohnsitzgesetz' basically left all substantive poverty law to the states or local governments and was concerned only with issues of 'free mobility'.

21 The same holds true for health insurance. Blue-collar workers working less than 10 hours a week have no right to continued wage payments in the event of sickness. Then again, unemployment insurance does not reach out to certain 'part-time employed'. For instance, it covers only people working 18 hours and more per week.

22 394 US (1969). The Supreme Court dealt here with statutes which limited welfare benefits to persons who had resided for at least one year in the respective state. Justice Brennan: 'State may no more try to fence out those indigents who seek higher welfare benefits than it may try to fence out indigents generally' (631).

23 'Social tourism' is the not so benign label in the negative political discourse that is characteristic of Northern Europe looking south (and lately east).

24 In the 1970s an EC initiative to partly 'Europeanise' unemployment insurance was blocked by the Council (Taylor, 1983: 223). The 'Study Group on Economic and Monetary Union' (Marjolin Report) had proposed a European component to national unemployment insurance in 1975. The MacDougall Report (1977) had given this proposal further momentum. The Council blocked this initiative in 1978. Both reports stressed the fact that a common currency would be an inescapable 'forcing mechanism' for the EC. Since national governments would lose most of their traditional adjustment instruments (devaluation, deficit spending), only the EC at the supranational level could then deal effectively with regional inequality and social cohesion – unemployment insurance and regional (infrastructure) policy being amongst the most suitable instruments here. A similar case might be made for unemployment insurance *and social assistance* in tandem. The EC currency union of the 1990s will most likely ensure proposals such as these resurface soon.

25 At the European level, basic income is unlikely to become a means to opt out of politics and socio-political issues since, for example, there is no European consensus whatever on building an institutional welfare state at this level which could legitimate simply 'paying off' social problems.

26 Only those aspects of Marshall's civil citizenship are captured that pass the needle's eye of 'free mobility'. Freedom of speech, thought and faith, for instance, would play a minor role; the right to own property and to conclude valid contracts, and the pertinent right to justice, would play a major role.

27 The necessity to 'outcompete' East Germany in social policy was behind much of West German social reform in the 1950s. On this 'struggle of principles' see Hockerts (1980). This necessity has now withered away. In its stead 'functional equivalents', internal mechanisms, will have to be developed which serve as forcing mechanisms for social innovation in the future.

REFERENCES

Addison, J.T. and Siebert, W.S.(1991) 'The Social Charter of the European Community: Evolution and Controversies', *Industrial and Labor Relations Review* 44 (4), 597–625.

Ascoli, U. (1986) 'The Italian Welfare State between Incrementalism and Rationalization' in Laura Balbo and Helga Nowotny (eds) *Time to Care in Tomorrow's Welfare Systems: The Nordic Experience and the Italian Case*, Vienna: Eurosocial, 107–141.

Ash, T.G. (1990) 'Eastern Europe: The Year of Truth', *New York Review of Books*, 15 February, xxxvii (2), 17–22.

Bercusson, B. (1989) *Fundamental Social and Economic Rights in the European Community*, Florence: EUI.

Dehousse, R. (1988) 'Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges'; in Roland Bieber, Renaud Dehousse, John Pinder and Joseph H.H. Weiler (eds) *1992. One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy*, Baden-Baden: Nomos, 311–336.

Dupree, A.H. (1957) *Science in the Federal Government: A History of Policies and Activities to 1940*, Cambridge, Mass: The Belknapp Press of Harvard University Press (reprinted 1986).

Eichengreen, B. (1990) 'One Money for Europe? Lessons from the US Currency Union', *Economic Policy* 10, 117–187.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

Friedrich, H. *et al.* (1979) *Soziale Deprivation und Familiendynamik*, Göttingen: Vandenhoeck and Ruprecht.

Garth, B.G. (1986) 'Migrant Workers and Rights of Mobility in the European Community and the United States: A Study of Law, Community and Citizenship in the Welfare State', in Mauro Cappelletti, Monica Secombe, Joseph Weiler (eds) *Europe and the American Federal Experience, Vol. I: Methods, Tools and Institutions, Book 3: Forces and Potentials for a European Identity*, Berlin: de Gruyter, 85–163.

Haupt, H.G. (1989) *Sozialgeschichte Frankreichs seit 1789*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Hauser, R. (1983) *Problems of Harmonization of Minimum Income Regulations Among EC Member Countries*, Frankfurt a.M., sfb 3, Working Paper no. 118.

—— (1987) *Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines Mindesteinkommens in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt a.M., sfb 3, Working Paper no. 246.

Henningsen, B. (1989) 'Europäisierung Europas durch eine europäische Sozialpolitik?' in Peter Haungs (ed.) *Europäisierung Europas*, Baden-Baden: Nomos, 55–60.

—— (1992) 'Die schönste Nebensache Europas – Zur Geschichte der EG-Sozialpolitik', *Sozialer Fortschritt* 41(9), 204–12.

Hockerts, H.G. (1980) *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1959*, Stuttgart: Klett-Cotta.

Kaufmann, F.X. (1986) 'Nationale Traditionen der Sozialpolitik und Europäische Integration' in Lothar Albertin (ed.) *Probleme und Perspektiven Europäischer Einigung*, Cologne: Verlag Wissenschaft und Politik, 69–82.

Kommission 1989: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Bildung, 1989: Soziales Europa, Der Kampf gegen die Armut* (Social Europe. The War against Poverty), Brussels, Luxembourg: Publications Division of the EEC, 100 pp. (CE-NC-89-002-DE-C).

Lange, Peter (1992) 'The Politics of the Social Dimension' in Alberta M. Sbragia (ed.) *Europolitics, Institutions and Policy Making in the 'New' European Community*, Washington DC: Brookings Institution, 225–56.

Langendonck, J. van (1991) 'The Role of the Social Security Systems in the Completion of the European Market', *Acta Hospitalia* no. 1, 35–57.

Leibfried, S. (1990a) 'Soziale Grundsicherung – Das Bedarfsprinzip in der Sozial und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik', in Georg Vobruba, (ed.) *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*, Frankfurta. M: Suhrkamp, 182–225.

—— (1990b) 'Sozialstaat Europa? Integrationsperspektiven Europäischer Armutsregimes', *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 70 (9) September, 296–395.

—— (1992a) 'Social Europe, Welfare State Trajectories of the European Community', in Hans-Uwe Otto and Gabi Floesser (eds) *How to Organise Prevention*, Berlin: de Gruyter, CeS-Working Paper No. 10/91, 17–60.

—— (1992b) 'Nutritional Minima and the State – The Institutionalization of Professional Knowledge in National Social Policy in the US and Germany', Bremen: CeS – Working Paper No. 10/92.

Leibfried, S. and Pierson, P. (1991) 'The Prospects for Social Europe', *Politics & Society* 20(3), 333–66.

Leibfried, S. and Voges, W. (1990) 'Keine Sonne für die Armut. Vom Sozialhilfebezug als Verlauf ('Karriere') – Ohne umfassende Information keine wirksame Armutsbekämpfung', Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 70 (5), May, 135–41.

—— (eds) (1992) *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Lødemel, I. (1989) *The Quest for Institutional Welfare and the Problem of the Residuum. The Case of Income Maintenance and Personal Social Care Policies in Norway and Britain 1946 to 1966*, London: LSE, Department of Social Science and Administration, June.

MacDougall Report (1977) *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, Vol. 1: General Report, Vol. 2: Individual Contributions and Working Papers*, Brussels: Commission of the European Communities, Economic and Financial Series A 13.

Majone, G. (1992) 'The European Community between Social Policy and Social Regulation', Florence: European University Institute, unpublished manuscript.

Marjolin Report (1975) *Report of the Study Group 'Economic and Monetary Union 1980'*, Brussels: EC, March.

Marshall, T.H. (1964) 'Citizenship and Social Class' in T.H. Marshall, *Class,*

Citizenship and Social Development, Essays by T.H. Marshall, with an introduction by Seymour Martin Lipset, Chicago IL: University of Chicago Press: 71–134.
Offe, C. (1990) 'Europäische Dimensionen der Sozialpolitik', Bremen: Centre for Social Policy Research, July, unpublished manuscript.
Peterson, P.E. and Rom, M.C. (1990) *Welfare Magnets*, Washington DC: Brookings Institution.
Pinder, J. (1968) 'Positive Integration and Negative Integration – Some Problems of Economic Union in the EEC', *World Today* 24, 88–110.
Rainwater, L., Rein, M. and Schwartz, J. (1986) *Income Packaging in the Welfare State: A Comparative Study of Family Income*, Oxford: Clarendon Press.
Rossiter, M.W. (1979) 'The Organisation of the Agricultural Sciences', in Alexandra Oleson and John Von (eds) *The Organisation of Knowledge in Modern America 1860–1920*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 211–48.
Schmähl, W. (1989) 'Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht', *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft*, 29–50.
Schmidt, M.G. (1988) *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen: Leske and Budrich.
Schulte, B. (1991) 'Das Recht auf Mindesteinkommen in der europäischen Gemeinschaft. Nationaler status quo und supranationale Initiativen', *Sozialer Fortschritt* 40(1) 7–21.
Schulze, H. (1990) *Die Wiederkehr Europas* ('The Reform of Europe'), Berlin: Siedler.
Silvia, S.J. (1991) 'The Social Charter of the European Community. A Defeat for European Labor', *Industrial and Labor Relations Review* 44 (4), 626–43.
Skocpol, T. and Ikenberry, J. (1983) 'The Political Information of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective' in Richard F. Thomasson (ed.) *The welfare state 1883–1983*, Greenwich, and London: JAI Press, (Comparative Social Research, vol. 6) 87–148.
Skowronek, S. (1982) *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1977–1920*, Cambridge: Cambridge University Press.
Steinmeyer, H.D. (1990) 'Freizügigkeit und soziale Rechte in einem Europa der Bürger' in Siegfried Magiera (ed.) *Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen*, Baden-Baden: Nomos, 63–80 (this approach is discussed on pp. 81–7).
Taylor, Paul (1983) *The Limits of European Integration*, New York: Columbia University Press.
Titmuss, R.M. (1987) 'Developing Social Policy in Conditions of Rapid Change: the Role of Social Welfare', in Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds) *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*, London: Allen and Unwin, 254–68 (First published 1972).
Zuleeg, M. (1989) 'Die Zahlung von Ausgleichszulagen über die Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft', in *Deutsche Rentenversicherung*, no. 10, 621–29.
Zuleeg, S. (1987) 'Zur Einwirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz', *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 67 (10), 342–7.
Zuleeg-Feuerhahn, S. (1992) 'Berucksichtigung von Kindererziehung in der Rentenversicherung, das Territorialitatsprinzip und das Europäische Gemeinschaftsrecht', *Zeitschrift fur Sozialreform* 38(10), 568–88.

8 The end of the middle way?

The Swedish welfare state in crisis

Arthur Gould

INTRODUCTION

Until recently it looked as if the power of Swedish social democracy would escape the more extreme reaction which has been experienced by other welfare states. After six years of bourgeois party rule between 1976 and 1982, the Social Democratic Workers' Party (SAP), was returned to office and went on to win the general elections of 1985 and 1988 with its proportions of the popular vote hardly changed. While in the UK a Conservative government rejected Keynesianism, extensive state welfare, a strong public sector and the commitment to full employment, Sweden not only clung to them, but seemed to maintain a strong record of economic growth. Representatives of the Labour Party in the UK continued to visit Sweden well into the 1980s to find out how the Swedes did it. In 1991, however, it was beginning to look as though the middle way had come to a dead end. Economic growth was –0.5 per cent, living standards were declining, and unemployment was on the increase. Major cuts were being made to welfare services and benefits and support for the SAP in public opinion polls had sunk to a consistent all-time low. The conservatives were within a few percentage points of becoming the largest of Sweden's political parties and would be fighting the general election in September 1991 on a clear neo-liberal platform.[1]

THE WELFARE STATE

The foundations for the Swedish welfare state were established when the SAP took office in 1932. Major social programmes to alleviate unemployment and provide financial support to families led Marquis Childs to describe Sweden as 'The Middle Way', by which he meant that the country had successfully combined the better features of both capitalism and socialism (Childs, 1936). Two years after Child's book appeared, the

Statusová solidarita a česká sociální politika

LIBOR MUSIL*
Masarykova univerzita, Brno

Status Solidarity and Czech Social Policy

Abstract: Up-to-date explanations and surveys devoted to citizens' attitudes towards social policy reveal the dilemma between „state paternalism" and the „individual citizen's responsibility" to be the most important dimension of the current development of Czech social policy. The text draws attention to the incompatibility of this paradigm with the theory of the welfare state, the latter of which reflects the mutual interrelations among the principles of civic solidarity, status solidarity and individual self-reliance. The article suggests greater attention be paid to the roles played by status solidarity and corporatist interests in the current social policy reform.

Sociologický časopis, 1995, Vol. 31 (No. 4: 423-434)

Od roku 1992 se v sociologické literatuře setkáváme s pokusy o zachycení nebo prognózu klíčových trendů soudobé sociální politiky českého státu [DeDeken 1992: 359-365, Castle-Kanerova 1992: 182, Večerník 1993: 188]. Tyto pokusy svorně končí konstatováním, že situace je zatím nejasná a že v minulosti českého státu, přítomnosti státní sociální politiky i v aktuálních postojích občanů je možné najít důvody nebo příznaky souběžného utváření prvků „sociálně-demokratické", „korporativistické" i „liberální"[1] sociální politiky.

Detailnější charakteristiky vývoje české sociální politky v první polovině 90. let zpravidla vycházejí z rozboru vládních koncepcí. Za rozhodující trend sociální politiky proto považují ústup strategie vzešlé z představ Občanského fóra, která spojovala principy všeobecné solidarity občanů a vzájemné provázanosti ekonomické a sociální politiky s důrazem na posilování spoluzodpovědnosti občanů za tvorbu a financování sociálního zabezpečení, a postupné nahrazování této strategie „neoliberální doktrínou", která (zejména od roku 1993) preferuje dynamiku hospodářské reformy a sociální politice se snaží přisoudit reziduální úlohu [DeDeken 1992, Castle-Kanerova 1992, Potůček 1995: 118-120]. Potůček [1995: 117-119] dokládá na datech z roku 1992, že tento trend koresponduje s hodnotovými preferencemi celé jedné poloviny populace České republiky, která dává přednost stabilizaci ekonomiky, preferuje spíše svobodu před rovností a za zdroj chudoby označuje lenost a nedostatek vůle chudých.

Uvedená interpretace vývoje české sociální politiky opomíjí skutečnost, že zastánci obou výše zmíněných vládních koncepcí byli nebo jsou konfrontováni se zájmy a koncepčními návrhy zaměstnavatelů, profesních komor a odborů. Jinými slovy, vývoj sociálního zákonodárství a organizace sociálního zabezpečení v uplynulých čtyřech letech byl a stále je ovlivňován zájmy některých profesních skupin a hospodářských re-

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: PhDr. Libor Musil, CSc., katedra sociální politiky a sociální práce, Filozofická fakulta, Masarykova univerzita, Arne Nováka 1, 660 88 Brno.

[1]) Výrazy „sociálně-demokratická", „korporativistická" a „liberální" sociální politika zde označují typy sociální politiky blízké „režimům sociálního státu", které definoval Esping-Andersen [1991].

sortů. Výsledkem aktivity reprezentantů těchto stavovských zájmů je, že přijaté normy a systém distribuce sociálního zabezpečení obsahují některé korporativistické prvky. Nejvýraznějším projevem této skutečnosti je uzákonění a existence tzv. zdravotních zaměstnaneckých pojišťoven.

Současná vláda se snaží oslabit vliv korporativistických zájmů a koncepcí na českou sociální politiku. Nejzřetelnějším výsledkem této snahy bylo odmítnutí možnosti kolektivní formy penzijního připojištění v roce 1994. Ať již bude výsledek úsilí vlády o oslabení vlivu korporativistických koncepcí na sociální politiku jakýkoliv, opomenutí faktu, že reprezentanti některých statusově vyhraněných zájmových skupin zasáhli v první polovině 90. let do vývoje české sociální politiky, by nutně vedlo ke zkreslení celkového obrazu vývoje a mohlo by v budoucnu znesnadnit pochopení funkce některých institucí systému sociálního zabezpečení. Cílem tohoto textu je upozornit na přítomnost stavovského prvku v tradici i současnosti českého sociálního zabezpečení. Smyslem textu je položit v této souvislosti některé relevantní otázky, nabídnout hypotetické odpovědi a podnítit zájem o sociologickou reflexi korporativismu v české sociální politice.

Ze sociologického hlediska je možné uchopit korporativistickou dimenzi vývoje sociální politiky pomocí pojmu „statusová solidarita". Proto nejprve stručně shrnu konceptuální rámec, ve kterém je tento pojem užíván. Poté upozorním na některé historicky proměnlivé projevy statusové solidarity, které ovlivnily organizaci české sociální politiky, a budu se zabývat otázkou, zda je možné existenci tzv. zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven chápat jako indikátor vitality statusové solidarity v české společnosti. Nakonec učiním několik poznámek o možnosti indikovat přítomnost důrazu na statusovou solidaritu pomocí dostupných dat o postojích české populace.

Statusová solidarita

Termín „statusová solidarita" je spojen s často citovanou teorií tří „režimů sociálního státu", kterou explicitně zformuloval Esping-Andersen [1991: 26-29]. Jako na své výchozí paradigma se na tuto teorii obvykle odkazují také autoři výkladů soudobého vývoje české sociální politiky. De Deken [1992] a Castle-Kanerova [1992] přitom používají původní terminologii Espinga-Andersena a hovoří o „sociálně-demokratickém", „korporativistickém" a „liberálním" modelu sociálního státu. De Deken tuto triádu doplňuje konceptem „leninského režimu sociálnáho státu" [De Deken 1992]. Večerník Esping-Andersenovu terminologii modifikuje a používá termíny „státní kapitalismus", „korporativní kapitalismus" a „neoliberální kapitalismus" [Večerník 1993: 186-187].

Podle Esping-Andersena jsou základními principy organizace „sociálně-demokratického režimu" (respektive „státního kapitalismu") univerzalismus a vysoká míra dekomodifikace (to je snaha oslabit vazbu mezi existenčními podmínkami všech občanů, jejich majetkem a postavením na trhu). „Korporativistické režimy" (respektive „korporativní kapitalismus") jsou podle něj založeny na ochraně statusových rozdílů, přidělení práv třídám a stavům, ochraně tradiční rodiny a principu subsidiarity (stát zasahuje teprve po selhání sociální kapacity rodinného, lokálního nebo profesního zázemí). Pro „liberální režimy" sociálního státu (respektive „neoliberální kapitalismus") je podle Espinga-Andersena typická sociální pomoc založená na kontrole příjmů žadatele, menší úroveň sociální redistribuce a skromné programy sociálního pojištění [Esping-Andesrsen 1991: 26-27].

De Deken dokresluje uvedené charakteristiky „režimů sociálního státu" popisem hodnotových preferencí, na nichž jsou založeny modely definované Esping-Andersenem.

Sociálně-demokratický režim se podle něj opírá o „mezitřídní", tzv. občanskou solidaritu, zatímco korporativistické režimy jsou založeny na „vnitrotřídní" nebo statusové solidaritě [De Deken 1992: 356-357]. Vnějším projevem občanské solidarity je ochota platit daně, s jejichž pomocí je financována rozsáhlá univerzální síť sociálních dávek nebo ochota podporovat chudší placením odvodů na pojištění do všeobecných pojišťovacích fondů. Projevem statusové solidarity je nejčastěji složitá síť oborově specifických pojišťovacích fondů se statusově uzavřenou klientelou.

Analogicky s De Dekenovou úvahou o zakotvení modelů organizace státní sociální politiky v určitém typu občanského postoje („typu solidarity") je možné položit otázku: „Na jaké hodnotové orientaci je založena organizace liberálního modelu sociálního státu?" Domnívám se, že odpověď nabízí Higgins [1981: 63], když při vysvětlování dlouholeté rezistence Američanů vůči ingerenci státu do sociální oblasti poukazuje na „ideologii individualismu", jejíž podstatu charakterizuje čtyřmi tezemi: „1. (...) Každý jedinec by měl tvrdě pracovat a snažit se uspět v konkurenci s ostatními; 2. (...) ti, kdo tvrdě pracují, by měli být odměněni úspěchem (...) bohatstvím, vlastnictvím, prestiží a mocí; 3. (...) díky širokým a rovnoměrně přístupným příležitostem budou ti, kdo tvrdě pracují, skutečně úspěšní; 4. (...) ekonomické selhání je důsledek chyby jedince a signalizuje nedostatek jeho úsilí a jiné charakterové defekty." V duchu této „ideologie" je liberální režim sociálního státu založen na identifikaci občanů s hodnotou soběstačnosti a snaze sociální politiky pomoci těm, kteří přestali být soběstační, aby se postavili „na vlastní nohy".

V uvedeném kontextu je statusová solidarita chápána jako znak sociálních skupin, jejichž členové se sdružují na základě příbuznosti zájmů, která vyplývá z podobnosti jejich postavení ve statusové struktuře společnosti. Jedním z projevů tohoto druhu příbuznosti zájmů je subjektivně pociťovaná odpovědnost členů za zachování pozice dosažené skupinou ve společnosti a jejich ochota napomáhat ostatním členům skupiny zachovávat získaný status navzdory měnícím se politickým a ekonomickým změnám nebo navzdory nepřízni individuálního osudu členů skupiny. Identifikace s tímto typem solidarity zpravidla vede k redukci ochoty podporovat pozici jiných statusových skupin a jejich členů. Statusová solidarita se projevuje snahou institucionalizovat skupinově specifické podpůrné systémy, popřípadě snahou získat vyjednáváním s představiteli vládní moci redistributivní privilegia klientů těchto podpůrných systémů. Vládní moc může výměnou za poskytnutí těchto privilegií získat kontrolu nad politicky vlivnými skupinami, například nad organizovanými segmenty pracovní síly.

V průmyslové společnosti, ve které je za jedno z klíčových kritérií statusového rozvrstvení považován majetek a příjem, se statusová solidarita často stává hodnotou i normou ve skupinách sdružených na základě společných ekonomických zájmů svých členů. Mezi tyto skupiny je možné zařadit například organizované skupiny zaměstnavatelů, profesní komory a asociace, odborová sdružení, společnými ekonomickými zájmy propojená a organizovaná společenství manažerů a zaměstnanců určitého odvětví, ministerského resortu a další. Pro označení těchto skupin sdružených ekonomickými zájmy bývá používán výraz „korporace". Vedle korporací může být statusová solidarita znakem skupin, jejichž členové jsou například sdruženi na základě příbuznosti postavení v politické nebo mocenské struktuře společnosti nebo na základě statusu určité ideologie. V kontextu teorie „režimů sociálního státu" je však statusovou solidaritou obvykle míněna solidarita mezi členy korporací.

V očích zastánců univerzalistické občanské solidarity je statusová solidarita sociální vazbou, která napomáhá fixaci společenského rozvrstvení vyvolaného působením tržních sil. Pro zastánce individuální soběstačnosti je statusová solidarita zdrojem omezení individuální aktivity jedinců, kteří se spoléhají na vlastní síly. Podle Hayeka [1994: 257-258, 281-284, 340-345] je zájem určité korporace o udržení vlastní pozice provázen snahou vyvíjet nátlak na vládu a žádat po ní fungováním trhu nezdůvodněná privilegia. Vláda, chce-li v zájmu posílení vlastních volebních šancí dané korporaci vyhovět, musí použít moci k tomu, aby získala potřebné prostředky, a omezuje tak v zájmu jedné korporace prostor pro spontánní aktivitu zbývajících členů společnosti.

Institucionální projevy stavovské solidarity v moderní české společnosti

Statusová solidarita a ji odpovídající organizační struktury ovlivňovaly systém sociálního pojištění zabezpečení v české společnosti již od konce minulého století. O tehdejší situaci informuje Houser [1968: 55-65]. Podle rakouského zákonodárství (zákon 202/1892 a 33/1898) „nositelé sociálního pojištění nebyli státními orgány, nýbrž orgány samosprávnými, jejichž činnost upravoval a kontroloval stát". Na tomto organizačním základě mohlo například nemocenské pojištění poskytovat až do konce první světové války sedm typů pokladen – okresní, závodní, společenstevní, spolkové, stavební, bratrské (to je hornické) a pomocné. Tento okruh nositelů nemocenského pojištění byl po vzniku Československé republiky zúžen zákonem 268/1919 na tři (okresní, závodní a bratrské). Kvantitativní redukce počtu nemocenských pokladen, ke které došlo provedením tohoto zákona, byla značná. K dobrovolnému sloučení s okresními pokladnami nebo k zániku došlo u 708 závodních, 549 společenstevních, 90 pomocných a 1 stavební nemocenské pokladny.

Celé meziválečné období bylo provázeno snahou československých státních orgánů o centralizaci všech forem pojištění. Centralizace probíhala začleňováním dílčích pojišťoven do ústředních pojišťovacích institucí, nebo ustavením státního dozoru nad výkonem pojištění. Přes snahu vlády Československého státu o organizační sjednocení nemocenského pojištění bylo do zákona 268/1919 agrárníky prosazeno opatření, které umožnilo existenci okresních nemocenských pokladen zemědělských. Stavovský princip se ve sféře nemocenského pojištění po vzniku první Československé republiky dále zachoval také v řadě dílčích závodů, v hornictví a ve státní správě. Samostatný systém pojištění byl uzákoněn pro „soukromé zaměstnance ve vyšších službách", „veřejné zaměstnance" a pro pracovníky v hornictví. Invalidní a starobní pojištění osob samostatně hospodařících bylo sice uzákoněno, příslušný zákon však nevstoupil nikdy v platnost [Peterka 1935: 8-9]. Ve srovnání se situací v oblasti nemocenského pojištění došlo k podstatně menší centralizaci u pojišťovacích ústavů zaměřených na úrazové pojištění.

Z uvedeného je zřejmé, že přes snahu vlády a Ministerstva sociální péče, které bylo silně ovlivňováno tzv. reformisty (dnes bychom řekli sociálními demokraty), prosazovaly se při jednáních o pojišťovacích zákonech četné stavovské zájmy, které bránily centralizaci pojišťovacích institucí. Tu uskutečnila v plné míře komunistická vláda na přelomu 40. a 50. let. V té době reforma národního pojištění zavedla univerzální bezplatnou lékařskou péči [Castle-Kanerova 1992: 97-98].

V průběhu 50. let se postupně utvářela struktura solidarity, ve které mělo klíčovou úlohu zaměstnání, resort národního hospodářství a zaměstnavatelská organizace. Po znárodnění průmyslu se hlavním kanálem distribuce státem poskytovaného sociálního zabezpečení stal proces plánování na národní a resortní úrovni. Centrální rozdělování

plánovaných výrobních nákladů, výrobních investic a investic do resortních a podnikových sociálních služeb probíhalo ve vzájemné návaznosti. Uskutečňovalo se metodou „přetahování" více nebo méně vlivných lobby jednotlivých odvětví národního hospodářství (resortů ministerstev) o disponibilní finanční prostředky státního rozpočtu. Jednotlivá resortní ministerstva dále rozdělovala výrobní investice a v souvislosti s tím prostředky použitelné na zajištění vlastních sociálních služeb podle toho, jak velkou část státního rozpočtu se jim podařilo vybojovat na úkor ostatních resortů. Skromnost nebo naopak relativní štědrost nabídky sociálních služeb pracovníků jednotlivých resortů národního hospodářství byla za daných okolností funkcí vlivu reprezentace daného resortu na centrální rozhodování.

„Systému sociálních požitků byl výrazně propojen se sférou práce. (...) Stát, často prostřednictvím pracovního místa nebo prostřednictvím odborů, vykonával vskutku paternalistickou péči o zaměstnance působící na dobře zavedených pracovních místech. (...) Rekreační zařízení, sanatoria, byty a další sociální požitky byly spojeny se zaměstnáním. (...)" [Deacon 1993: 181]. Dostupnost a kvalita takto poskytovaných služeb byla diferencována v závislosti na politickém kapitálu a z něj odvozených ekonomických možnostech zaměstnavatelů. Nejlépe na tom byli tradičně zaměstnanci vyšších úrovní státní správy, stranického aparátu, armády, policie, těžkého průmyslu a hornictví. Pracovníkům těchto odvětví se otevírala cesta k lépe vybaveným rekreačním zařízením, rehabilitačním pobytům, lázeňské péči, různým druhům příplatků, cenově zvýhodněným a dodavatelsky privilegovaným obchodům apod. Hůře na tom například byli zaměstnanci spotřebního, zejména textilního průmyslu, lehkého strojírenství, školství, sociální péče aj. Úroveň poskytovaných sociálních služeb, která byla v podmínkách poměrně značné nivelizace mezd výrazným zdrojem sociální diferenciace, byla odvozena od příslušnosti zaměstnance k resortu nebo přímo k zaměstnavatelské organizaci (podniku či jiné státní instituci). Součástí statusu zaměstnance resortu, podniku nebo jiné organizace byl určitý standard sociálních služeb. Sociální zabezpečení poskytované prostřednictvím organizací, jejichž pozice ve struktuře politického systému a ve struktuře národního hospodářství byly nestejné, bylo výrazně statusově diferencováno. Vedlo to ke vzniku nebo posílení identifikace zaměstnanců s podnikem a resortem a ke spoléhání zaměstnanců, kteří se ocitli v problematické situaci, na solidaritu zaměstnavatele.

Rozpad struktury hospodářského a sociálního plánování, který následoval po roce 1989, narušil stabilitu resortně podmíněné struktury sociálního zabezpečení. Neznamenal však rozpad sociální solidarity všech resortních a podnikových společenství, která byla tradičně, v době před druhou světovou válkou i v letech centrálního plánování (šlo například o hornictví, hutnictví, státní a finanční sektor, železnice) zvyklá využívat specifické postavení v systému sociálního zabezpečení. Tato skutečnost se nejrazantněji projevila v roce 1992 v souvislosti s projednáváním zákona o zdravotním pojištění. Původní vládní koncepce, která vycházela z konceptu občanské solidarity a předpokládala legalizaci jediné, všeobecné zdravotní pojišťovny, neměla dlouhou životnost. Byla modifikována návrhem legalizace instituce tak zvaných „zaměstnaneckých pojišťoven".

Uzákonění zaměstnaneckých pojišťoven, prosazované zejména zaměstnavateli [Veverka 1995] mělo poskytnout legální prostor pro reprodukci tradičních stavovských systémů sociálního zabezpečení v obnovující se tržní společnosti. V letech 1992 a 1993 vytvářelo prostor pro reprodukci sociální diferenciace resortních společenství, která se ustavila díky sociálnímu plánování v letech dirigistické ekonomiky. Tuto domněnku po-

tvrzuje vývoj zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven zřízených Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR.

Příslušný zákon (číslo 280/1992 Sb.) byl schválen na podzim roku 1992. Údaje o vývoji pojišťovacích ústavů, které vznikly na základě tohoto zákona, uvádí tabulka 1.

Tabulka 1. Počet zdravotních zaměstnaneckých pojišťoven a podíl jimi pojištěných klientů zdravotního pojištění v letech 1992 až 1994

období	počet	zdravotní zaměstnanecké pojišťovny podíl klientů z pojištěnců zdravotního pojištění
prosinec 1992[1]	12	10,0 %
prosinec 1993[1]	17	12,5 %
listopad 1994[2]	23	34,0 %

Pramen: [1]) údaje MPSV ČR
[2]) údaje VZP ČR

Z tabulky je zřejmé, že vývoj zdravotního pojištění od doby schválení zákona číslo 280 z roku 1992 probíhal ve dvou fázích. V první fázi, bezprostředně po schválení příslušného zákona, vznikla jednorázově téměř polovina dnes existujících zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven. V roce 1993 jejich počet, stejně jako podíl u nich pojištěních klientů zdravotního pojištění, rostl pozvolna. Ve druhé fázi, v roce 1994, se tempo růstu počtu pojišťovacích ústavů příliš nezrychlilo, prudce však stoupl počet klientů zaměstnaneckých pojišťoven.

Domnívám se, že v první fázi byl zrod zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven projevem snahy některých resortů a regionálně sdružených průmyslových podniků poskytnout svým zaměstnancům statusově oddělené, nadstandardní zdravotnické služby. V roce 1992 nebo na počátku roku 1993 vložily do vznikajících zaměstnaneckých pojišťoven svůj kapitál organizace z resortů, jejichž systémy sociálního zabezpečení tradičně vykazovaly výrazná specifika. Ze sedmnácti zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven, které existovaly v roce 1993, sdružovaly čtyři zaměstnance státního nebo finančního sektoru (banky a pojišťovny, železnice, ministerstvo vnitra a armáda), tři zaměstnance těžkého a automobilového průmyslu (Škoda Plzeň, Škoda Mladá Boleslav, Tatra Kopřivnice), po dvou hutnictví (Vítkovice, Kladno) a hornictví (Most, Ostrava), po jedné stavebnictví a zemědělství. Pět pojišťoven sdružovalo zaměstnance skupiny menších firem soustředěných do tradičních průmyslových regionů (Praha, Zlín, Brno, Krnov, Liberec).

V průběhu výzkumu vlivu privatizace na organizaci průmyslových podniků, který v současné době organizuje katedra sociální politiky a sociální práce Filozofické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, jsem měl možnost hovořit se zástupci dvou větších firem, které se jako zakladatelé kapitálově podílely na zřízení jedné z brněnských zdravotních pojišťoven. V obou případech potvrdili domněnku, že jejich kapitálová účast v pojišťovnictví byla motivována vnitropodnikovou solidaritou a snahou posílit identifikaci zaměstnanců s firmou. O tom, že takto motivovaná ekonomická účast podniků v pojišťovnictví přinesla určitý efekt, vypovídá tabulka 2, která upozorňuje na vyšší míru pozitivního hodnocení vlivu zavedení povinného zdravotního pojištění na systém zdravotní péče zaměstnanci některých resortů, které v roce 1992 a 1993 založily zaměstnanecké zdravotní pojišťovny. To se týká zejména resortu pěněžnictví a pojišťovnictví, který již v roce 1992 založil samostatnou zdravotní pojišťovnu, a resortu správy, jehož

pracovníci jsou jako zaměstnanci resortu ministerstva vnitra systematicky kontaktováni zdravotní pojišťovnou tohoto resortu.

Tabulka 2. Hodnocení vlivu zavedení povinného zdravotního pojištění na systém zdravotní péče podle resortů výroby a služeb v listopadu 1993 (v %, N = 768)

resort	hodnocení vlivu pojištění na systém zdravotní péče zlepšení	negativní postoj[1]	nemá názor	celkem
peněžnictví a pojišťovnictví	61,1	22,3	16,6	100,0
zdravotnictví	55,0	22,5	22,5	100,0
správa a sociální služby	51,0	19,6	29,4	100,0
školství, věda a výzkum	49,4	20,7	29,9	100,0
doprava a spoje	48,9	22,5	28,6	100,0
obchod a služby	44,0	19,2	36,8	100,0
průmysl a stavebnictví	39,4	27,5	33,1	100,0
zemědělství a lesnictví	37,0	23,9	39,1	100,0
armáda a bezpečnost	33,3	27,8	38,9	100,0
celkem	44,0	23,3	32,7	100,0

Legenda: [1]) součet podílu odpovědí „systém zdravotní péče se v porovnání s předchozím zhoršil" a „měl by být (...) zaveden opět starý systém"
Pramen: [*Ekonomická*... 1993].

Z tabulky je zřejmé, že zde předpokládaný vliv statusově specifického systému pojištění není jediným faktorem hodnocení vývoje systému zdravotní péče. Je pravděpodobné, že v resortu zdravotnictví bylo hodnocení ovlivněno profesionálními kritérii.

Relativně vysoký podíl negativního hodnocení pracovníků armády a bezpečnosti, které mají od roku 1992 vlastní pojišťovny, mohl být ovlivněn ideologickými faktory.

Prudký růst podílu klientů zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven v roce 1994, který nebyl provázen analogickým růstem počtu pojišťovacích ústavů, pravděpodobně již nebyl projevem snahy o organizační vyjádření statusové solidarity resortních společenství. V roce 1994 šlo, jak se domnívám, spíše o projev vzniku „kvazitrhu" ve sféře zdravotnických služeb.

Termín „kvazitrh" byl použit pro označení úsilí konzervativních reforem sociální politiky v USA a ve Velké Británii o posílení principů individuální volby klientů a konkurence na trhu veřejných služeb [Le Grand, Bartlett 1993]. Ve snaze zvýšit efektivnost veřejně nabízených služeb byly podniknuty dva reformní kroky. Byl uplatněn princip nákupu služeb za státem redistribuované prostředky na trhu a občanům byla ve vyšší míře umožněna volba mezi různými organizacemi financovanými ze státních prostředků. Finance, určené na provoz veřejných služeb (zejména školství a zdravotnictví), již nadále nebyly přidělovány přímo vládními úřady. Byly svěřeny do rukou subnárodních (městských či regionálních) úřadů, kterým bylo umožněno objednávat potřebné služby u ekonomicky samostatných soukromých nebo státem spravovaných organizací. Domnívám se, že úlohu těchto „nezávislých správců daní" (přesněji správců příspěvků pojištěnců) začaly v roce 1994 plnit vzájemně si konkurující zaměstnanecké pojišťovny.

Konzervativní česká vláda zavedla instituci pravidelné, jedenkrát za měsíc uskutečňované redistribuce 60 procent prostředků nashromážděných všemi zdravotními pojišťovnami. Tímto způsobem byl ve struktuře motivů volby zdravotní pojišťovny

potlačen prvek statusové diferenciace úrovně nabízených služeb. Do popředí tak pravděpodobně vystoupil motiv volby pojišťovny, která je svému klientovi schopna nabídnout specifické zdravotní služby, reagující na jeho specifické zdravotní problémy. Tento trend posiluje tendenci zdravotních pojišťoven věnovat specializovanou pozornost nabídce určitého druhu zdravotnických (například stomatologických, gynekologických, preventivních a jiných) služeb. Pokud by se uvedená interpretace vývoje zdravotního pojištění ukázala být odůvodněná, znamenalo by to, že v průběhu první poloviny devadesátých let se v České republice ustavil specifický „hybrid" zahrnující jak prvky korporativistického systému zdravotního pojištění, rezonující s důrazem části klientů na statusovou solidaritu, tak také liberální prvek individuální volby na „kvazitrhu" kolektivně financovaných zdravotních služeb. Připravované úpravy systému zdravotního pojištění pravděpodobně posílí tendenci k prosazení principů „kvazitrhu" [Veverka 1995].

Indikace statusové solidarity a data o mínění české populace

Nabízí se otázka: „V jaké podobě jsou výše uvedené hodnotové orientace (občanská solidarita, statusová solidarita a preference individuální soběstačnosti a individuální volby) přítomny v postojích populace České republiky k sociální politice?" Jaké jsou možnosti zodpovědět tuto otázku s pomocí běžně dostupných dat?

K využití se zde nabízí údaje o ekonomických očekáváních české populace shromažďované Sociologickým ústavem AV ČR, údaje o politických postojích a názorech občanů České republiky na otázku občanských, zvláště sociálních práv občanů zjišťované pravidelně pražským Střediskem empirických výzkumů (dále STEM), popřípadě informace ze šetření Institutu pro výzkum veřejného mínění. Tato data jsou použitelná převážně pro indikaci přítomnosti preferencí občanské solidarity nebo spoléhání na sebe sama v postojích občanů České republiky: Řada opakovaně kladených otázek je zaměřena na zjišťování stanoviska občanů České republiky k dilematu „paternalismus versus odpovědnost občanů za sebe sama".[2] Z takto zaměřených dat lze usuzovat, že většina populace považuje za nežádoucí další zvyšování daní, i kdyby mělo být motivováno snahou získat více prostředků na sociální opatření.[3] Jiná data vedou k domněnce, že neochota platit další daně je spíše výsledkem reflexe celkově vysokého daňového zatížení českých poplatníků než projevem liberálního smýšlení. Naprostá většina občanů České republiky považuje za důležitou garanci práva občanů na sociální zabezpečení, pouze třetina se však domnívá, že tato práva jsou dobře zajištěna [*Trendy 12* 1994]. Inklinaci ke konceptu občanské solidarity signalizuje skutečnost, že dvě třetiny

[2]) Dilematu „paternalismus versus odpovědnost občanů za sebe sama" jsou věnovány otázky: (1) „‚Vláda by se měla postarat o to, aby každý měl práci a slušnou životní úroveň' versus ‚O svoji práci a životní úroveň by se měl postarat každý sám' (respektive: ‚Vláda by měla nechat lidi, aby se starali sami o sebe')" [*Trendy 6* 1994, *Trendy 12* 1994, *Účast*... 1994], (2) „‚Vláda by se neměla zabývat tím, jaké jsou rozdíly v příjmech mezi lidmi' versus ‚Vláda by měla usilovat o to, aby rozdíly v příjmech byly co nejmenší'" [*Trendy 6* 1994, *Účast*... 1994] aj.

[3]) Na otázku: „Měly by být podle Vás daně vyšší, aby bylo více prostředků na sociální opatření?" odpovědělo v dubnu 1994 kladně 25 % a záporně 75 % z 1500 členů reprezentativního souboru občanů České republiky starších 18 let [*Trendy 4* 1994]. 57 % členů reprezentativního souboru občanů České republiky starších 18 let se v listopadu 1993 domnívalo, že „současné daňové zatížení podnikatelů je příliš vysoké" [*Ekonomická*... 1993].

populace starší 18 let souhlasí s výrokem, že „státní podpory by neměly být závislé na tom, ke které etnické a národnostní skupině člověk patří"[4] [*Účast*... 1994].

O sklonu občanů hledat oporu v solidaritě statusové skupiny vypovídají dostupná data zřídka. Podle údajů STEM [*Účast*... 1994] souhlasí 16 procent občanů České republiky starších osmnácti let s výrokem, že „silné odbory, které chrání pracovní podmínky a mzdy zaměstnanců, nejsou potřebné". Nesouhlas s tímto výrokem vyjádřily tři čtvrtiny dotázaných. Rovněž výrok, že „nejlepší způsob jak zlepšit situaci lidí, jako jsem já, je dát se dohromady s ostatními a prosadit naše společné zájmy", vyvolává kladný ohlas častěji (65 procent dotázaných) než opačné konstatování, podle něhož: „Nejlepší způsob, jak zlepšit situaci lidí, jako jsem já, je postarat se sám o sebe a nestarat se o to, co dělají druzí", se kterým souhlasilo 16 procent respondentů [*Účast*... 1994]. Dotázaní občané České republiky tedy poměrně často deklarují sklon hledat garanta svých sociálních zájmů v zaměstnaneckých nebo jiných statusových korporacích. Tuto hypotézu ovšem korigují zkušenosti z privatizovaných podniků, jejichž zaměstnanci sice považují přítomnost odborů ve firmě za účelnou ochranu před neomezenou mocí nových majitelů, své členství v odborech však chápou pasivně a odbory považují spíše za poslední instanci než za permanentně aktivní společenství [Musil, Mareš 1994: 56].

Preference občanské solidarity, statusové solidarity nebo soběstačnosti se odrážejí v názorech respondentů na zdroje bohatství a příčiny chudoby. Z tohoto hlediska došlo v postojích občanů České republiky v průběhu první poloviny 90. let k zajímavému vývoji. V roce 1991 označovali občané tehdejšího Československa za příčiny chudoby nejčastěji špatnou morálku (65 %), špatný systém (53 %) a nestejné příležitosti (43 %) [Matějů, Řeháková 1992: 307-310]. Důraz na špatnou individuální morálku jako zdroj chudoby byl poměrně silný. Tuto skutečnost dokresluje fakt, že špatný hospodářský systém označili jako příčinu chudoby občané ČSFR nejméně často ze všech bývalých socialistických zemí. Jako hlavní příčiny bohatství uvedli občané ČSFR v roce 1991 známosti a styky (76 %), hospodářský systém umožňující nespravedlivé výdělky (62 %) a lepší podmínky vstupu do života u bohatých (52 %). Celkově tedy převažovaly poukazy na systémovou nebo jinou nespravedlnost jako zdroj bohatství bohatých. [Matějů, Řeháková 1992: 307-310].

Shrneme-li uvedené informace, můžeme vyslovit domněnku, že na počátku 90. let mezi občany tehdejší Československé republiky byla živá představa, že chudí jsou „leno-ši" a bohatí „nepoctiví zbohatlíci". Tento tehdy pravděpodobně převažující názor koexistoval s představou, že chudoba má vedle „špatné morálky" a nedostatku individuální vůle také „systémové" příčiny ve fungování ekonomiky a v možnosti nositelů administrativní a politické moci koncentrovat zdroje ve svých rukou. Jak se dále ukáže, důraz na morální příčiny chudoby postupně slábl a důraz na „systémové" příčiny postupně sílil.

Hypoteticky je možné předpokládat, že na počátku devadesátých let nebyli občané tehdejšího Československa příliš ochotni podporovat „chudé lenochy" a současně očeká-

[4]) S uvedenou informací kontrastují poněkud starší údaje o postojích občanů bývalého Československa k menšinám. Průzkum veřejného mínění vypovídá o hluboké intoleranci vůči komukoliv, kdo je jakkoliv odlišný od majoritní populace. Podle průzkumu AISA, který se konal v roce 1991 [Boguszak 1992], 72 % populace tehdejšího Československa by nechtělo žít v sousedství Romů, 54 % v sousedství homosexuálů, 33 % v sousedství uprchlíků a 30 % v sousedství příslušníků jiných ras.

vali, že je stát ochrání před „nespravedlivými" důsledky fungování hospodářského systému a nemorálními a nelegálními praktikami „zbohatlíků". Tento postoj v sobě obsahoval prvky liberálního důrazu na soběstačnost (poukaz na morální selhání chudých) i sociálně demokratického důrazu na potřebu státní garance sociální jistoty (poukaz na nespravedlnost hospodářského systému a nečistou hru bohatých). Domnívám se, že tento „kombinovaný" postoj je možné chápat jako projev občanské solidarity omezené na průměrného „slušného občana"[5] nebo – jinak řečeno – jako statusovou solidaritu „lidí uprostřed", těch, kteří žijí z prostředků získaných prací v zaměstnaneckém poměru a nejsou příliš ochotni poskytovat své limitované zdroje chudým, kteří se podle jejich názoru nesnaží, ani bohatým, kteří se podle představ „lidí uprostřed" obohacují na jejich účet.

V roce 1994 byl podobně jako o tři roky dříve indikován sklon nechápat bohatství jako produkt poctivého úsilí, nýbrž jako výsledek nepoctivosti. Téměř 80 procent dotázaných souhlasilo s výrokem, že „lidé u nás dnes bohatnou především nepoctivým způsobem". Polovina (54 %) se přitom domnívala, že „nejvíce se u nás daří lidem, kteří jsou schopní a pracovití". 46 % dotázaných občanů České republiky starších 15 let však s tímto výrokem vyslovilo nesouhlas [*Trendy 12* 1994]. Zatímco postoj k bohatství zůstal v principu nezměněn, ke změně došlo v názorech na příčiny chudoby. Více než polovina respondentů starších 18 let sice v roce 1994 souhlasila s výrokem, že „většina neúspěšných lidí u nás vděčí za svůj neúspěch vlastní lenosti", pouze třetina však vyslovila souhlas s názorem, že „za svoji chudobu si může každý sám". Tento výrok odmítlo 44 procent dotázaných [*Trendy 12* 1994].

V polovině 90. let již není sklon hledat zdroje chudoby ve špatné morálce chudých tak silný jako na počátku dekády. Do popředí vystoupila představa, že příčiny chudoby jsou zabudovány v hospodářství nebo v systému sociálního zabezpečení. Podle údajů IVVM označili v roce 1994 občané České republiky za příčiny chudoby důchodců nejčastěji nízké důchody a skutečnost, že si dnešní důchodci v době své ekonomické aktivity nemohli na vyšší důchody vydělat. Část respodentů (9 %) uvedla jako příčinu chudoby starých lidí rostoucí ceny a výdaje. Pouze 6 % uvedlo, že příčinou jejich chudoby je neschopnost některých důchodců hospodařit s penězi. Většina dotázaných považovala za jedinou cestu ke zlepšení situace důchodců zvýšení důchodů, jejich valorizaci nebo jinou formu státní podpory (dotace na nájemné, zavedení levných služeb pro důchodce) [Mišovič 1994].

[5]) Jak naznačují průzkumy veřejného mínění ze zahraničí, není postoj, označený jako „občanská solidarita omezená na průměrného slušného občana", specificky český. Pierson [1991: 168-171] a Taylor-Gooby [1991: 113] konstatují, že průzkumy veřejného mínění z řady zemí (Švédsko, Francie, USA, Austrálie, Rakousko, Západní Německo, Itálie, Velká Británie) opakovaně zjišťují přítomnost základního vzoru hodnocení různých skupin programů sociálního státu: Určité „oblasti – důchodové zabezpečení, veřejné zdravotní pojištění, rodinné a dětské přídavky – jsou nejpopulárnější (a je na ně věnováno nejvíce peněz), zatímco (...) podpora v nezaměstnanosti a veřejná pomoc jsou populární nejméně. Nejen bez rozdílu národní příslušnosti, ale také bez ohledu na třídy a politické sympatie se zdá, že všichni mají rádi důchody a nikdo nemá rád ‚parazity'" [Pierson 1991: 169]. „Sociální zabezpečení určené pro saturaci masových potřeb je srdečně podporováno, zatímco podpora menšin, jejichž zájmy jsou výzvou pracovní morálce, má slabou podporu" [Pierson 1991: 170]. Popsaný vzor hodnocení programů státní sociální politiky zřetelně obsahuje rezervovanost „slušných lidí" vůči „parazitům". Není však jasné, do jaké míry v něm je (viděno očima veřejnosti různých zemí a různých sociálních vrstev) zakódována také rezervovanost k „podvodným zbohatlíkům", která je vlastní českému pohledu.

Vzhledem k tomu, že interpretace nerovnosti jako důsledku „systémových příčin" podněcuje zpravidla artikulaci zájmu na plošné ochraně sociálních jistot občanů, je možné uvedenou tendenci považovat za indikátor preference občanské solidarity před individuální soběstačností většinou občanů České republiky.

Z předcházejícího textu vyplývá, že dostupná data sice umožňují formulovat hypotézy o preferencích občanské solidarity, statusové solidarity a soběstačnosti v postojích občanů České republiky a validním způsobem popsat postoj občanů k dilematu mezi paternalismem a individuální odpovědností, respektive univerzalistickou a reziduální sociální politikou. Použité indikátory však vycházejí z konceptuálního rámce, který soustřeďuje pozornost výzkumníka na dilema mezi státním paternalismem a liberalismem a téměř úplně opomíjejí otázku, zda a do jaké míry jsou občané orientováni na sociální oporu korporací nebo jiných statusových skupin, jichž jsou členy. Výše citované údaje o postojích k odborům a k potřebě „dát dohromady lidi stejných zájmů" svědčí o tom, že rozšíření škály dotazníky nabízených variant odpovědí na otázky věnované sociální politice o indikátory statusové solidarity by mohlo přinést relevantní sociologickou informaci o postojích naší populace ke strategii řešení sociálních problémů.

Závěr

Teorie sociální politiky opírá své interpretace vývoje evropské sociální politiky o reflexi vzájemného prolínání a ovlivňování principů občanské, statusové solidarity, individuální soběstačnosti a individuální volby [Esping-Andersen 1991, Jones 1993, Baldwin 1990]. Tradice české sociální politiky nese výrazné stopy vlivu statusové solidarity a korporativních zájmů na své hodnoty a organizační principy. Nepočetné a výzkumem skromně používané indikátory vlivu statusové solidarity na postoje občanů České republiky k sociální politice signalizují přinejmenším latentní vliv korporativismu na veřejné mínění a na vývoj sociální politiky u nás. Domnívám se tedy, že je dost důvodů k tomu, aby interpretační dichotomie reflektující dilema mezi státní paternalismem a individuální odpovědností občana bylo napříště nahrazeno trichotomií, reflektující vliv principů občanského nebo paternalistického univerzalismu, statusové výlučnosti i individuální soběstačnosti na vývoj sociální politiky.

LIBOR MUSIL *působí na katedře sociální politiky a sociální práce FF MU v Brně. Zabývá se výzkumem organizace průmyslu, otázkou adaptace průmyslu na ekologický problém a v souvislosti s výukou sociální politiky se zabývá teorií sociálního státu (welfare state). V poslední době byl spoluautorem knih* Hledání pružné organizace *(Brno, MU 1993) a* Social Consequences of the Change in Ownership *(Brno, MU 1995).*

Literatura

Baldwin, P. 1990. *Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975.* Cambridge (UK): Cambridge University Press.

Boguszak, M. 1992. „Než začne kampaň." *Mladá fronta Dnes*, 29. 4. 1992.

Castle-Kanerova, M. 1992. „Social Policy in Czechoslovakia." In *The New Eastern Europe: Social Policy, Past, Present, and Future*, ed. by B. Deacon. London, etc: SAGE Publications.

De Deken, J. J. 1992. „Sociální politika a politika solidarity." *Sociologický časopis* 28: 351-368.

Deacon, B. 1993. „Developments in East European Social Policy." Pp. 177-197 in *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, ed. by C. Jones. London: Routledge.

Ekonomická očekávání a postoje 11. 1993. Praha: STEM.

Esping-Andersen, G. 1991. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princenton, NJ: Princenton University Press.

Hayek, F. A. 1994. *Právo, zákonodárství a svoboda. Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie.* Praha: Academia.

Higgins, J. 1981. *States of Welfare. Comparative Analysis in Social Policy.* Oxford: Basil Blackwell-Martin Robertson.

Houser, J. 1968. *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky.* Praha: Academia.

Jones, C. (ed.) 1993. *New Perspectives on the Welfare State in Europe.* London-New York: Routledge.

Le Grand, J., W. Bartlett 1993. *Quasi-Markets and Social Policy.* Houndmills: MacMillan.

Matějů, P., B. Řeháková 1992. „Od nespravedlivé rovnosti ke spravedlivé nerovnosti? Percepce sociálních nerovností a sociální spravedlnosti v současném Československu." *Sociologický časopis* 28: 293-318.

Mišovič, J. 1994. *Názory na sociálnú situaci důchodcú.* Praha: IVVM.

Musil, L., P. Mareš 1994. „The ‚Entitlement Mentality' and Legitimacy of Privatization in Industry." Pp. 53-63 in *Sbornik praci filozofické fakulty brněnské univerzity* G35. Brno: FF MU.

Peterka, O. 1935. *Sociální pojištění v Československu.* Brno: Moravské nakladatelství.

Pierson, C. 1991. *Beyond the Welfare State?* University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

Potůček, M. 1994. *Sociální politika.* SLON: Praha.

Taylor-Gooby, P. 1991. *Social Change, Social Welfare, and Social Science.* New York, etc.: Harvester-Wheatsheaf.

Trendy 4. 1994. Praha: STEM.

Trendy 6. 1994. Praha: STEM.

Trendy 9. 1994. Praha: STEM.

Trendy 12. 1994. Praha: STEM.

Účast na politickém dění. 1994. Praha: STEM.

Večerník, J. 1993. „Utváření nové sociální regulace v České republice." *Sociologický časopis* 29: 181-202.

Veverka, M. 1995. „Jaká je budoucnost systému zdravotního pojištění." *Jistota*, č. 1: 15.

Summary

The literature devoted to the description of current developments in Czech social policy [DeDeken 1992, Castle-Kanerova 1992, Večerník 1993, Potůček 1994] mostly stresses the dilemma between „state paternalism" and „individual self-reliance". The theory of the three „welfare state regimes" [Esping-Andersen 1991] suggests the use of the concepts of „corporativism" or „status solidarity" as the theoretical instruments for the interpretation of the current social policy reform. To support this theoretical implication, the article develops the concept of „status solidarity", to point to the impact of corporativism on the previous development of Czech social policy and to test the ability of the available data to indicate status solidarity as an element of public attitudes towards social policy.

society toward poverty and thus, directly or indirectly, their living situation. This is by means of influencing the conditions of entitlements for social allowances, by means of influencing the self–importance of the poor (the prestige in connection with the status of poverty is also the part of the consensus), and even by means of space that is accorded to the poor in favour of their participation in social events.

23

LIBOR MUSIL

CHUDOBA A ČESKOSLOVENSKÝ STÁT MEZI DVĚMA SVĚTOVÝMI VÁLKAMI

Ve vývoji sociálního státu v České republice je po roce 1989 možno vysledovat některé dílčí tendence, jejichž přítomnost a smysl není možné pochopit, hledáme-li příčiny jejich existence výhradně v rámci dobového kontextu sociální změny první poloviny 90.let. Mezi nejzřetelnější trendy soudobého vývoje české sociální politiky patří poměrně rychlá krystalizace statusově diferencované soustavy zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven (viz, Musil, 1994) a skutečnost, že populace, která do svých ekonomických strategií v uplynulých letech zabudovala universalisticky koncipované rodinné dávky a státem dotované ceny zboží a služeb, přijala rezidualistické pojetí vládní reformy systému sociální pomoci[1]. Obě uvedené tendence je možné chápat jako výsledek postsocialistického sklonu veřejnosti české republiky preferovat zdrženlivou sociální politiku monetaristického a konzervativního ražení před velkorysejší redistribuci socialistické provenience, nebo jako projev snahy do sebe uzavřených rodinných domácností minimalizovat odliv části svých příjmů ve prospěch hůře situovaných nebo sociálně „nepřizpůsobivých" skupin a maximalizovat koupěschopnost příjmů domácností využíváním služeb bohatějších zaměstnaneckých pojišťoven. Jakkoliv jsou obě uvedené výkladové hypotézy pravděpodobně opodstatněné, je podle mého názoru třeba hledat zdroje statusové diferenciace sociálního pojištění a souhlasného mlčení vůči sílící sociální kontrole klientů úřadů sociálního zabezpečení a úřadů práce v tradicích českého sociální politiky. Oba uvedené trendy totiž dosti věrně kopírují logiku vývoje sociální politiky československého státu v období mezi dvěma světovými válkami.

1 Za součást „rezidualisticky pojaté reformy systému sociální pomoci" považuji například redukci délky vyplácení a výše podpor v nezaměstnanosti, stanovení nároku na sociální podporu v závislosti na situaci rodiny namísto závislosti na příjmech jedince a změny přes vomoci místních úřadů sociálního zabezpečení posilující kontrolu administrátorů sociálního zabezpečení nad situací klientů. Tyto a některé další změny vyžadují systematické studium, bez kterého je nutno výrok o rezidualistické orientaci zákonných úprav systému sociální pomoci chápat jako hypotézu.

sociální péče, za přechodné a systematická snaha postupně omezovat dosah těchto programů, popřípadě úsilí o jejich úplné zrušení

- statusově (zejména příjmově) diferencovaný systém sociálního pojištění,
- snaha řešit situaci specifických skupin občanů dílčími, specializovanými programy,
- začlenění prvků sociální kontroly takového jednání klientů sociální politiky státu, které bylo považováno za morálně nebo právně problematické, do zákonů o sociální péči.

Těmto rysům přístupu státu k řešení situace chudých je v dalším textu věnována podrobnější pozornost.

Přechodná platnost universálních programů

Bezprostředně po první světové válce československý stát provedl některá zákonná opatření opravňující celou populaci republiky k čerpání určitých požitků financovaných z veřejných výdajů. Byly uzákoněny:

- státní podpory v nezaměstnanosti,
- působení ministerstva zásobování lidu v oblasti regulace trhu základních životních potřeb,
- opatření v oblasti ochrany nájemníků a podpory stavebního ruchu.

Vývoj realizace příslušných zákonů dokumentuje snahu vlády a vůli parlamentu omezit tento typ programů na minimum buď jejich rušením (v případě působnosti ministerstva zásobování lidu), nebo redukcí počtu občanů oprávněných k čerpání požitků ze státního rozpočtu (v případě podpory v nezaměstnanosti a ochrany nájemníků).

Právní úprava pomoci státu *nezaměstnaným* se vyvíjela ve dvou etapách. Státní podpory, stanovené zákonem číslo 63/1918 Sb. a n. a vyplácené od 15. prosince 1918, byly dnem 1. dubna 1925 vystřídány „státními příspěvky k nezaměstnanostním podporám" poskytovaným odborovými organizacemi, které určil podle tzv. Gentského systému zákon číslo 267/1921 č. 267 Sb. z. a n. (Sociální, 1928: 10–11).

Státní podpory v nezaměstnanosti, uzákoněné na počátku existence československého státu, byly reakcí na „hrozivou nezaměstnanost na přechodu z hospodářství válečného do mírového" (Sociální, 1928: 10). Úprava podpor v nezaměstnanosti byla provedena zákonem ze dne 18. prosince 1918, č. 63 Sb. z. a n., s platností od dne 15. prosince 1918. Účelem tohoto zákona bylo „poskytnouti osobám demobilisovaným nebo osobám ocitnuvším se bez vlastní viny bez jakéhokoliv zdroje příjmu, pomocnou ruku přiznáním podpory po dobu přechodné nezaměstnanosti" (Sociální, 1928: 57). Přestože byl zákon koncipován jako opatření pro řešení přechodné nezaměstnanosti, jeho působnost byla dlouhodobější v důsledku vlny nezaměstnanosti, která se objevila na počátku dvacátých let (viz

tabulka 1

Poměr nezaměstnaných k úhrnnému počtu osob v povolání činných (v %)

měsíc/rok	podíl nezaměstnaných
1921	2
12/1922	9
1/1923	9
12/1923	5
6–12/1924	2
1925	1–2
1926	2
1927	1–2

pramen: Sociální, 1928: 65

tabulka 2

Počet uchazečů o práci pobírajících podporu v nezaměstnanosti, úhrn vyplacených podpor, úhrn státního příspěvku k nezaměstnanostním podporám a průměrná výše vyplácených podpor v letech 1920 až 1936

rok	pobírající podporu v tisících	úhrn vyplacených podpor (mil. Kč)	vyplacený st. přísp. (mil. Kč)	průměrná výše podpory[1]	průměrná výše st. příspěvku[1]
1919	*159,4*	*260,5*	*254,2*	*1634,3*	*1594,7*
1920	*66,5*	95,0	80,4	*1428,6*	*1209,0*
1921	40,8	76,2	64,2	1867,7	1573,5
1922	111,9	209,4	150,6	1871,3	1345,8
1923	143,8	389,9	311,0	2711,5	2162,7
1924	40,1	136,0	118,2	3391,5	2947,6
1925	13,8	40,1	31,9	2905,8	2311,6
1926	34,0	35,0	20,0	1029,4	588,2
1927	17,6	31,1	17,8	1767,0	1011,4
1928	16,3	24,5	13,9	1503,1	852,8
1929	23,8	32,3	18,5	1357,1	777,3
1930	51,4	70,0	43,5	1361,9	846,3
1931	102,2	248,6	201,9	2432,5	1975,5
1932	184,6	460,5	365,7	2494,6	1981,0
1933	247,6	672,1	535,1	2714,5	2161,2
1934	246,0	446,0	309,9	1813,0	1259,8
1935	235,6	481,3	348,6	2042,9	1479,6
1936	208,5	420,3	304,0	2015,8	1458,0

pozn.: 1) Udáno v Kč, vlastní výpočet L.M.

pramen: (a) údaje uvedené standardním písmem (Historická, 1985: 833)

(b) *údaje uvedené kurzívou* (Sociální, 1928: 58, 62)

30 tím, že bránil stoupání cen. To se nejvýrazněji projevilo na trhu s mlýnskými výrobky. (Houser, 1968: 18 – 19)

Činnost ministerstva navazovala na soustavu vázaného hospodářství převzatou z doby války, a vliv ministerstva zásobování lidu proto v souvislosti s odbouráním řízeného hospodářství na počátku dvacátých let poklesl. Ministerstvo bylo zrušeno žákonem č. 142/1933 a jeho působnost skončila 15. srpna 1933. (Houser, 1968: 33).

Na situaci chudých měly vliv dvě oblasti *bytové a stavební péče* státu: ochrana nájemníků a státní podpora stavebního ruchu.[6]

Předmětem *ochrany nájemníků* byla regulace výše nájemného a podmínek výpovědi užívání bytu jeho majitelem. Postupné uvolňování ochrany nájemníků, které je dokumentováno dále uvedeným výčtem zákonných opatření, je možno chápat jako proces redukce počtu občanů čerpajících požitky ze státní regulace trhu s byty, čili jako proces přeměny účelu ochrany nájemníků ze všeobecné regulace trhu s byty, která byla uplatňována v poválečných letech, v zákonné opatření na ochranu bytové situace chudších vrstev.

Do 31. prosince 1918 byla ochrana nájemníků upravena rakouským nařízením číslo 21 z 20. ledna 1918. Toto nařízení platilo pro všechny obce bývalého Rakouska a vztahovalo se na všechny byty. Výslovně byla stanovena jeho platnost na podmínky podnájmu části bytu. Zvýšení nájemného bylo u bytů, u kterých nájemné s vedlejšími poplatky nepřesahovalo částku, uvedenou v nařízení o ochraně nájemníků č. 34 z 26. ledna 1917, přípustno pokud to bylo odůvodněno: 1. zvýšením pravidelných ročních výloh na udržování a správu domu, nastalým po počátku války, 2. zvýšením veřejných dávek z domu zapravovaných, nastalým po počátku války, 3. zvýšením úrokové míry z hypoték, nastalým po 27. lednu 1917. Z bytů obývaných příslušníky osob konajících vojenskou službu nebylo možné nájemné zvýšit vůbec, byla-li by zvýšením nájemného zkrácena jejich výživa. U bytů, kde nájemné přesahovalo stanovenou částku, mohlo být nájemné zvýšeno na částku „přiměřenou podle okolností případu" a mohlo být přihlíženo i k majetkovým poměrům nájemníků a majitele domu. (Sociální, 1928: 34–35)

V Československé republice byla ochrana nájemníků postupně upravována sérií krátkodobých nařízení a zákonů s platností omezenou většinou na jeden rok. Nařízení vlády ze 17. prosince 1918 (číslo 83/1918) se vztahovalo na byty, části bytů a obchodní místnosti. Zabezpečovalo ochranu podnájemníků před libovolným zvyšováním nájemného a proti bezdůvodné výpovědi. Ustanovení o přípustném zvýšení nájemného byla převzata z posledního rakouského nařízení. Ustanovení o výpovědi uvádělo celkem sedm možných důvodů výpovědi. Pět rozhodujících bylo převzato z původního rakouského nařízení:

– nezaplatil-li nájemník nájemné po uplynutí obvyklé lhůty s prodlení,

6 — Vedle ochrany nájemníků a podpory stavebního ruchu zahrnovala státní bytová a stavební

– pokud se nájemník zdráhal svolit ke zvýšení nájemného, které bylo podle nařízení přípustné,
– „ztrpčoval-li neustálým přestupováním domácího řádu nebo svým bezohledným anebo urážlivým chováním spolubydlícím bydlení v domě",
– „bylo-li lze podle par 1118 občanského zákoníku. žádati zrušení smlouvy bez výpovědi",
– „potřeboval-li pronajímatel nájemního předmětu sám". (Sociální, 1928: 37)

Zákon číslo 275 z 8. dubna 1920 rozšířil ochranu „na všechny místnosti, které jsou předmětem nájemní nebo podnájemní smlouvy, ...na všechny provozovny vůbec, na kanceláře, na spolkové místnosti a jiné..." (Sociální, 1928: 37) Co do výpovědi rozšířil ochranu nájemníků na „všechny nájemní a podnájemní smlouvy, učiněné na dobu delší 3 měsíců...i na pachtovní smlouvy o provozování živnostenské koncese v najatých místnostech...z ochrany však byly vyňaty domy a objekty železniční..." (Sociální, 1928: 37) Zesílení ochrany nájemníků bylo lze vidět ve výslovném předpisu, že účinnost ustanovení zákona o výpovědi nemůže býti vyloučena nebo omezena smlouvou stran. Na druhé straně zákon přiznal vlastníkům domů právo přesunouti na nájemníky všecky náklady spojené s nutnými opravami nebo obnovou domu. Zákon dovolil, aby vedle přípustného zvýšení nájemného ze tří důvodů uvedených již ve výše citovaném rakouském nařízení mohlo být nájemné bez zvláštního svolení soudu zvýšeno o dalších 20 procent. (Sociální, 1928: 37–38)

Zákon číslo 85/1922 rozšířil počet důvodů výpovědi a zavedl „ochranu před výpovědí též pro členy domácnosti takového nájemníka, který opustil společnou domácnost a společný byt." (Sociální, 1928: 38) Poprvé byla připuštěna smluvní volnost stran o výši nájemného, šlo-li o nájem bytu, skládajícího se mimo kuchyně a pokoje pro služebné ze čtyř nebo více obytných místností (Sociální, 1928: 38).

Zákon číslo 85 ze dne 26. dubna 1923 připustil nové zvýšení nájemného u bytů osob se zdanitelným příjmem přes 60 000 Kč a u provozoven se zdanitelným výnosem přes 250 000 Kč. Z ochrany byly vyloučeny byty aspoň o čtyřech místnostech pronajímané po 30. dubnu 1924 novému nájemníkovi, části bytu vlastníka domu v obcích do 2000 obyvatel, pronajaté po 30. dubnu 1924 a místnosti, které byly teprve po 1. květnu 1924 nově zřízeny a pronajaty. Zákon připustil, aby novým nájemníkům bylo zvýšeno nájemné oproti dosavadnímu stavu u bytů o jedné až třech obytných místnostech a u malých a středních provozoven o 10 procent, u velkých provozoven a jiných místností o 20 procent. Starým nájemníkům bylo možno zvýšiti nájemné jen u bytů o 5 nebo více obytných místnostech, jichž nájemník plně nevyužívá, a to o 20 procent základního nájemného. (Sociální, 1928: 39)

Zákon číslo 45 z 26. března 1925 vyloučil z ochrany nájemníků domy, které jsou od 1. listopadu 1918 ve vlastnictví obce, osady, okresu, země nebo sociálně pojišťovacího ústavu nebo ve vlastnictví nebo správě státu, železnic nebo železničních fondů. Počínaje 1. dubnem 1925 nebylo již možno přesouvati na nájemní-

dem bylo příliš dlouhé daňové osvobození podle zákona z roku 1927, které působilo nepříznivě na trh se stavebními lunotami a pozemky. (Sociální, 1928: 50)

Statusově diferencovaná soustava sociálního pojištění

Engliš (citováno dle Houser, 1968: 55) rozlišuje tři typy organizace sociálního pojištění: soukromé – výdělkové, organizované v rámci dobrovolných svépomocných svazů a pojišťování se státním donucením. V rámci třetího typu je možno rozlišovat mezi státem vynuceným pojištěním, které je státem současně administrováno, nebo státem vynuceným pojištěním, které je zákonem organizováno a podléhá státnímu dozoru. V Československu bylo sociální pojištění v období mezi dvěma světovými válkami organizováno jako státem vynucené pojištění administrované samosprávnými orgány (tzv. nositeli pojištění), jejichž činnost upravoval a kontroloval stát. V rámci tohoto systému vycházela organizace sociálního pojištění ze zásad, které charakterizuje Peterka (1935: 7 – 8):

- zásadou, která vyplývá z výše popsané povahy celého systému je „nucenost" – vymezené kategorie zaměstnanců jsou ze zákona povinny se pojistit,
- stát k provádění sociálního pojištění zřizuje „samostatné právní subjekty..., které jsou veřejnými nucenými zájmovými svazky a jichž členové jsou pojištěnci a jejich zaměstnavatelé ...stát sám ponechává si jen dozor a menší nebo větší vliv na hospodaření těchto svazků,"
- do pojišťovacích fondů přispívají jak ti, v jichž prospěch bylo sociální pojištění zřízeno, tak i jejich zaměstnavatelé.
- prioritní je „zásada rovnováhy ...mezi příjmy a vydáním, která znamená soběstačnost každé instituce, vybudované na zásadách sociálního pojištění",
- pokud se ukáže, „že zaměstnanecké a zaměstnavatelské příspěvky ve svém souhrnu nestačí k úplné úhradě potřeb sociálního pojištění, přispívá ke krytí zbývajících nákladů stát".
- Specifickým rysem sociálního pojištění v meziválečném Československu byly drahotní přídavky k sociálnímu pojištění, které byly zaváděny, aby kompenzovaly dávky sociálního pojištění znehodnocené poválečnou inflací. Drahotní přídavky byly poskytovány při úrazovém, bratrském a nemocenskému pojištění (Houser, 1968: 55) a dále k pensijnímu důchodům soukromých zaměstnanců (Sociální, 1928: 125).

Podrobný přehled o struktuře a vývoji sociálního pojištění v meziválečném Československu podává Peterka (1935: 8 – 9). Podle jeho informací bylo „v Československé republice ...uskutečněno":

1. pojištění nemocenské,
2. pojištění invalidní a starobní,
3. pojištění úrazové,
4. pensijní pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách,
5. nemocenské pojištění veřejných zaměstnanců

6. hornické pojištění.[8]

Z uvedeného je patrné, že soustava sociálního pojištění byla stavovsky diferencována do soustavy oddělených a samostatně hospodařících systémů sociálního pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách,[9] veřejných zaměstnanců[10] a horníků.[11] V rámci nemocenského pojištění byl na požadavek agrárníků vyčle-

[8] Kromě uvedených prvků systému sociálního pojištění bylo v roce 1925 uzákoněno invalidní a starobní pojištění osob samostatně hospodařících, příslušný zákon však z hospodářských důvodů nikdy nevešel v účinnost (Peterka, 1935: 101).

9 Na základě zákonů o pensijní pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách (zákony číslo 1/1907, 26/1929, 125/1931 a 117/1934 – Peterka, 1935: 68) byly pensijním pojištěním povinny osoby zaměstnané v Československé republice na základě smluvního služebního poměru jakožto úředníci (konceptní, techničtí, obchodní, správní, kancelářští, dílenští, ve svobodných povoláních, soukromí tajemníci a jiní), soukromí učitelé, vychovatelé jakož i obdobně činní zaměstnanci církví a náboženských společností. Dále byli tímto pojištěním povinni kancelářští zaměstnanci vůbec, vyjímajíc osoby zaměstnané úklidem, čištěním, hlášením návštěv, posílkami, rozmnožováním písemností, všichni kancelářští zaměstnanci advokátů, notářů a patentních zástupců, zaměstnanci v redakcích, administracích a výpravnách časopisů a jiných publikací, zaměstnanci divadelních podniků, stálých hudebních sborů, stálých podniků zábavních, stálých sportovních sdružení, výstavních podniků a ústavů vyučovacích, vychovávacích, opatrovních, léčebných, dobročinných, dále lékařů, zubních techniků, obchodní pomocníci, cestující, zástupci a jednatelé, zaměstnanci, kteří byli zaměstnáni přikazováním práce dělníkům nebo dozorem nad nimi, odborným rozhodováním a přejímáním vyrobeného nebo dodávaného zboží, jeho samostatným skladováním nebo vydáváním, pracemi uměleckými a kreslířskými a pracemi převážně duševními (Peterka, 1935: 68). Měsíční pojistné těchto pojištěnců činilo ve 12 třídách 12 Kč (při služném do 3000 Kč ročně) až 250 Kč (při služném nad 42 000 ročně) (Peterka, 1935: 75 – 77). Základní částka důchodu byla 3600 Kč ročně plus zvyšovací částka počítaná za příspěvkový měsíc ve výši 2 Kč v 1. třídě až 50 Kč ve 12 třídě (Peterka, 1935:78).

10 *Nemocenské pojištění veřejných zaměstnanců* bylo upraveno zákonem číslo 221/1925 Sb. z. a n. (Peterka, 1935:88). Tímto typem pojištění byli, v případě, že měli trvalé bydliště v Československé republice, povinni civilní zaměstnanci ve službě státu, státních podniků a veřejných fondů spravovaných státem, příslušníci četnictva, učitelé obecních a měšťanských škol, zaměstnanci zemí, okresů, obcí a fondů a ústavů jimi spravovaných a dále osoby, kterým tyto instituce vyplácejí odpočivné a nebo zaopatřovací požitky, zaměstnanci korporací prohlášení za rovnocenné zaměstnancům státu a jiných nucených územních svazků, duchovní církví a náboženských společností, kteří vykonávají úkony veřejné správy duchovní nebo požívají požitků odpočivných nebo zaopatřovacích (Peterka, 1935: 88). Pojistné činilo 2 procenta ze stálých požitků služebních nebo zaopatřovacích. Úhradu pojistného činil zaměstnavatel a zaměstnanec po jedné polovici. Pojištěnec a příslušníci jeho rodiny měli nárok na poskytování lékařské pomoci čítajíc v to pomoc při porodu, potřebná léčiva a terapeutické pomůcky (Peterka, 1935: 91).

11 *Hornické*, nebo také *„bratrské" pojištění* bylo v meziválečném Československu upraveno zákonem číslo 242/1922 Sb. z. a n., který nabyl účinnosti října 1924 (Peterka, 1935: 93). Podle tohoto zákona byl pojištěním povinnen každý, kdo byl zaměstnán v hornictví v Československé republice (Peterka, 1935: 93). Výše příspěvků na *nemocenské pojištění zaměstnanců v hornictví* byla stanovena vzhledem k očekávaným výlohám. Pokud bylo zapotřebí vyměřit vyšší sazby pojistného než připouští zákony o nemocenském pojištění zaměstnanců (to je vyšší 5,5 procenta mzdy – viz výše), byly určeny vládním nařízením (Peterka, 1935: 97). Pojistné hradili zaměstnavatelé a zaměstnanci – členové revírních bratrských pokladen napolovic (Peterka, 1935: 96 – 97). Výše dávek z pojištění se řídila [illegible] nemocenském pojištění (viz výše). Nárok na *invalidní důchod* měl

válečných invalidů a jejich výdělečné schopnosti bylo provedeno zvláštními „sociálně-lékařskými prohlídkami", které byly zavedeny nařízením vlády ze dne 23. dubna 1919, č. 224 Sb. z. a n. o dodatečných prohlídkách válečných invalidů. Podle nařízení vlády ze dne 29. října 1919, č. 575 Sb. z. a n. byl proveden soupis válečných poškozenců československých v cizině[13] a jejich prohlídky. V souladu se zákonem 199/1919 zřídil ministr sociální péče (viz nařízení vlády 561/1919) zemské a okresní úřady pro péči o válečné poškozence. V bývalých zemích koruny české byly tak zřízeny zemské úřady pro péči o válečné poškozence v Praze pro Čechy a v Brně pro Moravu a Slezsko. (Sociální, 1928: 129 – 130) Požitky válečných poškozenců byly stanoveny zákonem ze dne 20. února 1920, č. 142 Sb. z. a. n., který byl později novelizován zákonem ze dne 25. ledna 1922, č. 39 Sb. z. a n. (Sociální, 1931: 12).

Úřady pro péči o válečné poškozence se zpočátku zaměřovaly hlavně na to, aby byla zabezpečena existence invalidů, aby se jim dostalo léčení a protéz, aby jim bylo opatřeno zaměstnání. Postupem času tato původní, později však zcela podružná činnost pozbývala významu a vytrácela se. V průběhu první poloviny dvacátých let úplně zaniklo profesní školení válečných invalidů a podobně tomu bylo s činností směřující k zakládání nebo zabezpečování samostatných živností válečných invalidů. Bezprostřední starost o zajištění existence invalidů postupně ustupovala vyměřování a vyplácení periodických požitků (rent) poškozencům (Sociální, 1928: 130).

O důchody se v průběhu let 1920 až 1927 přihlásilo v celé republice celkem 951 148 válečných poškozenců. Důchod však byl přiznán pouze 654 698 válečným poškozencům. Počet válečných poškozenců, který, byl v jednotlivých letech se podle stavu k 31. prosinci vyplácen důchod, uvádí tabulka číslo 4.

tabulka číslo 4
Počet válečných poškozenců, kterým byla vyplácena renta v letech 1923 až 1927

rok	počet osob pobírajících důchod
1923	588 280
1924	542 708
1925	520 280
1926	492 582
1927	464 649[1]

1) V Čechách, na Moravě a ve Slezsku byly v roce 1927 vypláceny důchody 331 200 válečným poškozencům (Sociální, 1928: 132).
pramen: Sociální, 1928: 133

13 V roce 1928 žilo v cizině trvale 21 633 válečných poškozenců – československých státních

Z tabulky číslo 4 lze usuzovat, že ve dvacátých letech bylo na důchodu válečného invalidy nebo jeho pozůstalých závislých více než 400 000 rodin. Postupný úbytek počtu vyplácených důchodů byl způsoben úmrtími důchodců, jejich hospodářským osamostatňováním (získání vyššího nezávislého příjmu), provdáním vdov a dosažením horní věkové hranice sirotků (Sociální, 1928: 132 – 133).

Jak uvádí souhrnná publikace o vývoji sociální péče v letech 1918 až 1927 (viz Sociální, 1928: 135 – 136), byla válečným poškozencům vedle zákonem vymezených rent poskytována také další zákonná nebo charitativní péče. Vedle profesionálního školení směřujícího k hospodářskému osamostatnění (viz výše), to bylo léčení, opatřování protéz, poskytování podpor a zápůjček, spolupůsobení při vytváření samostatných živností (zadávání trafik a biografických licencí).

V případě, kdy invalidita byla takového druhu, že invalida nemohl dále zastávat bývalé nebo příbuzné povolání, byl mu poskytnut výcvik pro jiné povolání. V letech 1919 až 1920 bylo školeno 6 648 válečných invalidů. Roku 1924 již pouze 97 invalidů. Doba strávená školením byla považována za práci v živnosti. Zemská správa politická byla zmocněna, aby válečným poškozencům prominula průkaz způsobilosti k provozu živnosti. V zájmu pomoci válečným poškozencům při zřizování živnosti měli váleční poškozenci přednostní právo při přidělování a obsazování trafik a při rozhodování o přídělu půdy při kolonizaci. Samostatná hospodářská činnost válečných poškozenců byla také podporována poskytnutím zápůjčky, udělováním licencí, či zakoupením nebo zařízením malého hospodářství nebo obchodu.

Výnosem ministerstva sociální péče č. 5247/B ze 4. srpna 1920 s účinností od 1. května 1920 měl každý válečný invalida nárok na 2 protézy na náklady vojenské správy, obdobně na jeden kus protézy oční, čelisti, chrupu, boltec, ortopedický nebo opěrný přístroj, břišní a kýlní pás nebo jinou pomůcku. Oprava druhé protézy nebo příděl dalších protéz byl na účet civilní správy jen u nezámožných invalidů, jejichž roční příjem nepřesahoval 20 000 Kč. Ortopedické pomůcky takto získalo celkem 28 666 válečných invalidů.

Stát poskytoval válečným invalidům léčení a umisťoval je v případě potřeby do domovů (útulků pro válečné invalidy). Vzestup počtu léčených byl patrný do roku 1925, kdy se ustálil. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku bylo například v roce 1927 léčeno 15 879 s náklady ve výši asi 14 300 000 Kč.

Přestože stát neměl ze zákona povinnost věnovat pozornost *péči o děti a mládež* (péče o mládež byla zákonem o domovském právu svěřena v rámci chudinské péče obcím), síť veřejných a dobrovolných institucí zaměřených na péči o děti a mládež[14] byla podporována organizační a subvenční činností Ministerstva sociální péče.

14 O úloze meziválečného československého státu v organizační struktuře *péče o děti a mládež* informuje Tvrdoň (1936: 12 – 14). Podle jeho výkladu byla organizace péče o děti a

dami nebo ztrátami válkou způsobenými, na provedení státních akcí ošacovacích pro děti rodičů nezaměstnaných atd." (Sociální, 1931: 26)

Uvedené výdaje jsou výrazně nižší než výdaje určené na řešení sociální situace jiných skupin občanů. Na péči o mládež bylo v letech 1919 až 1927 vydáno státem celkem 103,2 milionů Kč, zatímco na podporách v nezaměstnanosti stát vytlačil v letech 1919 až 1925 přibližně jednu miliardu dvěstě jedna milionů Kč (Sociální, 1928: 58). Na péči o válečné poškozence bylo v letech 1919 až 1927 vydáno státem 4 miliardy dvěstě šest milionů Kč (Sociální, 1928: 140). Rozdíl ve výši výdajů na péči o jednotlivé skupiny potřebných je mimo jiné vysvětlitelný tím, že vyšší výdaje na podpory v nezaměstnanosti a na péči o válečné poškozence byly podmíněny uzákoněním nároku obou uvedených kategorií občanů na podporu či rentu, zatímco kategorii dětí a mládeže nebyl přiznán právní nárok na požitky vyplácené státem. Státní subvence péče o děti a mládež byly v letech 1919 až 1927 využity na péči o „děti normální" mnohem větší měrou než na péči o „děti abnormální". Pro normální děti bylo určeno 71,2 milionu Kč, pro děti abnormální (slepé, zmrzačení, slabomyslné, hluchoněmé, choré a tuberkulosní, zanedbané a mravně ohrožené) 9,4 milionu Kč. (Sociální, 1931: 26 – 27) Z těchto údajů lze usuzovat, jak značný rozsah měly problémy „dětí normálních", pro které bylo nutno zřizovat a vydržovat dětské domovy, útulky, sirotčince, učňovské útulky a podobné instituce, jež měly „nahraditi nebo doplniti chybící nebo nedostačující péči vlastní rodiny." (Sociální, 1931: 28)

Mezi orgány veřejnými byly subvence poskytovány nejčastěji obcím (celkem v letech 1919 až 1927 to bylo 4,6 milionu Kč). Méně vydatné byly subvence okresům a zemím (za stejné období 1,4 milionu Kč). Subvence institucím dobrovolné péče výrazně převyšovaly subvence obcím a okresům (celkem za uvedené období činily 74,4 miliony Kč). (Sociální, 1931: 28)

V zimním období let 1922 až 1923, 1923 až 1924 a dále v letech 1930 až 1932 byly s podporou státu organizovány korporacemi dobrovolné péče o mládež ošacovací a stravovací akce pro děti nezaměstnaných rodičů. V letech 1922 až 1924 využívalo nabídky těchto akcí asi 150 tisíc dětí (Sociální, 1928: 32), v letech 1930 až 1933 využívalo tzv. mléčné akce, která byla součástí celé kapmaně, asi 380 tisíc dětí (Deyl, 1985: 156). Výdaje na tyto jednorázové akce jsou uvedeny v tabulce číslo 6.

Za součást péče o bezprizorní mládež je třeba považovat státem poskytované příspěvky k zákonnému důchodu ze starobního pojištění, které činily u jednostranně osiřelého dítěte 100 Kč ročně a u oboustranného sirotka 200 Kč ročně (Peterka, 1935: 48 – 49).

tabulka číslo 6

Dotace československého státu na stravovací a ošacovací akce v letech 1922 až 1924 a v letech 1930 až 1932

období	výše dotací v milionech Kč
zima 1922/1923	15
zima 1923/1924	10
1930	10
1931	12
1932	225

pramen: Sociální, 1928: 31 – 32, Deyl, 1985: 155 – 156

Sociální pomoc *starým občanům* byla odvozena od systému sociálního pojištění. Stát poskytoval: (a) příspěvky k zákonným důchodům plynoucím z invalidního a starobního pojištění a (b) státní starobní podpory osobám, na které se z legislativních nevztahovala obligatorní účast na starobním pojištění.

Podle Peterky (1935: 48 – 49) stát poskytoval k důchodům plynoucím z invalidního a starobního pojištění příspěvek ve výši 500 Kč u důchodů invalidních a starobních a 250 Kč u důchodů vdovských a vdoveckých.

Státní starobní podpory vymezené zákonem číslo 43/1929 Sb. z. a n. byly určeny osobám, které podle zákona číslo 221/1924 Sb. z. a n. odpadly z obligatorního starobního pojištění vzhledem k tomu, že 1. července 1926 dosáhly nebo překročily 60 let svého věku. Starobní podpoře nepředcházel pojistný poměr a o žádostech rozhodoval okresní úřad příslušný podle místa pobytu. (Houser, 1968: 64)

Zákonem ze dne 12. prosince 1919, č. 29 Sb. z. a n., který vstoupil v účinnost dne 17. července 1920 byla poskytnuta *státní garance respektování minimálních mezd domáckých dělníků*[15] (Sociální, 1928: 75). Domácká práce byla rozšířena především v chudých horských krajích, kde byla často jediným zdrojem výživy obyvatelstva (zejména v Krušnohoří a na Českomoravské vrchovině). Dále byla domácká práce rozšířena v chudých zemědělských oblastech, kde byla vedlejším zaměstnáním a doplňkem nedostatečného příjmu v zemědělství (například v Jižních Čechách). Zejména konfekční domácká práce bývala pomocným pramenem příjmů chudších vrstev obyvatelstva velkých měste (Brno, Praha, Prostějov).

Výše zmíněný zákon prohlásil kolektivní (tzv. „taríní") smlouvy v oboru domácké práce za součást každé smlouvy, která byla ujednána mezi příslušníky sdružení, zúčastněných na kolektivní smlouvě. Na základě tohoto zákona bylo zřízeno 5 ústředních a 30 obvodních komisí domácké práce. Výsledkem jejich činnosti bylo vydání celé řady ceníků minimálních mezd. (Sociální, 1928: 75 – 77) Tyto ceníky byly respektovány díky zákonnému oprávnění ústředních komisí do-

15 Domácká práce je forma průmyslové výroby, při níž dělníci nepracují v továrně podnikatelově, nýbrž ve svých obydlích nebo vlastních dílnách. Výrobní prostředky náležejí při domácké práci obyčejně dělníkú samotným. Řemeslníci pracují na vlastní účet, kdežto

Utváření nové sociální regulace v České republice

JIŘÍ VEČERNÍK*
Sociologický ústav AV ČR, Praha

The formation of the new social regulation in the Czech Republic

Abstract: The new Czech social regulation is analyzed from various points of view: the double-faced nature of the communist system of "social guarantees", expectations of social citizenship while the market is still absent, the need to de-institutionalize society and establish new institutions simultaneously. Various models of capitalism (state, liberal and corporatist) are discussed and various dilemmas accompanying policy-making during social transition are shown. A new system of social regulation will crystalize not in revolutionary conceptions and acts, but in gradual changes and adaptations to the economic problems and budget constraints and the influence and pressure of Central European surroundings and international institutions. To confirm a wide range of citizen rights in a materially plundered economy and in a society deprived of ethics would prove to be nothing else other than short-sited populism which would then lead to an even deeper undermining of economic and social reconstruction sources.

Sociologický časopis, 1993, Vol. 29 (No. 2: 181-202)

Panuje obecná shoda v tom, že přechod k tržní ekonomice musí být silně sociálně zaštítěn. Je třeba zabránit příliš hlubokému propadu té části populace, která není schopna se adaptovat na nové ekonomické podmínky. V zájmu prosazení reformních kroků je třeba uchovat sociální smír. Sociálně demokratické tradice předválečného Československa a blízkost "sociální Evropy" brání návratu k "divokému kapitalismu" 19. století. O důležitosti sociálního rozměru společenské transformace nepochybuje žádná politická strana, žádné uskupení. Populace mu přikládá prvořadou důležitost.

Co ovšem postrádáme, je věcná debata o sociální politice, o novém systému sociální regulace. Ekonomická reforma je fakticky zaváděna bez explicitní koncepce vystihující vztah ekonomické a sociální sféry a jeho hlavních dimenzí. Za konzervativními argumenty se skrývá přesvědčení o protikladu efektivity a rovnosti, o nebezpečí velkorysého zabezpečení pro motivaci k práci. Za sociálně demokratickými argumenty stojí snaha nedovolit přílišné zvětšení sociálních rozdílů a uchovat integritu společnosti. Státní aparát postupně přizpůsobuje sociální legislativu nově se objevujícím problémům. Nicméně uplatňovaná pojetí či

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Ing. Jiří Večerník, CSc., Sociologický ústav AV ČR, Jilská 1, 110 00 Praha 1, tel. (02) 235 87 77, fax (02) 235 78 88, E-mail vecernik@cspgas11.bitnet.

Připraveno pro konferenci CEFRES "Politický a ekonomický přechod v zemích střední a východní Evropy", Univerzita Karlova, 3.- 4. prosince 1992. Uvedený výzkum je sponzorován nadací *Research Support Scheme* Středoevropské univerzity, projektem č. 862/91.

jiné - teoreticky možné - koncepce nejsou artikulovány v obecnějších termínech ani na úrovni akademické, ani v oblasti politické.

Existuje jistě více důvodů tohoto manka. Za prvé jak akademická sféra, tak sociálně politická lobby po létech zajetí v poučkách marxismu-lenismu a v rutině ustálených sociálních dávek nemají k dispozici potřebný konceptuální aparát. Za druhé jakákoli debata o sociální politice vzbuzuje podezření vzhledem k příliš "socialistické" konotaci těchto problémů.[1] Za třetí ve frontě naléhavých problémů státoprávního uspořádání a hlavních kroků ekonomické reformy a také vzhledem k liberalistické doktríně vládních ekonomů nevystupují otázky sociální politiky tak naléhavě. Za čtvrté vzhledem k tomu, že doposud neproběhla velká privatizace a počínající soukromé podnikání zatím dokázalo absorbovat překvapivě velký počet pracovníků, nevystupují u nás sociální problémy zdaleka tak ostře jako třebas v sousedním Polsku či Maďarsku.

V tomto příspěvku se pokoušíme načrtnout některé problémy spojené s novým, teprve vznikajícím systémem sociální regulace. Je to především otázka jeho východisek, tj. problém zátěže či naopak výhod plynoucích z dědictví minulosti. Dále jsou to nové sociální problémy, jež počátek reformy přináší, a nové výzvy, které na demokratické, dnes již ovšem rozpadlé Československo naléhají z Evropy a světa. Nakonec se budeme zabývat adaptací, resp. transformací institucí a celého systému sociální regulace.

Podotkněme hned, že na otázku konkrétní podoby sociální regulace v naší společnosti nelze zatím poskytnout uspokojivou "prognostickou" odpověď. Ta se bude postupně formulovat v pragmatických střetech politických sil a ekonomických taktik, národních možností a mezinárodních výzev i tlaků. Bude vždy určitým kompromisem mezi sociálními ambicemi a ekonomickými možnostmi. Co je však možné i nutné, je takovou diskusi otevřít a kontinuovat a také ji sytit přehledným konceptuálním aparátem.

1. Dědictví reálného socialismu: dvojí tvář sociálních jistot

Sociální politika komunistického Československa měla dvě polohy či dvě odlišné tváře. Byla proklamována jako univerzální, založená na práci a velkorysá. Spolu s "vyhlášením socialismu" Ústavou ČSSR z roku 1960 byl každý jednotlivec zahrnut pod bezplatné zdravotní služby a důchodové dávky. Hlavním médiem tohoto univerzálního systému bylo právo na práci, a to nikoli pouze nominální (jak bylo zdůrazňováno v ideologii), nýbrž hlavně "reálné". Každý mohl být členem "dělnické třídy" (nebo spřízněné třídy družstevních rolníků) a takto si užívat "socialistických výdobytků". Stát/strana pečoval o své občany a poskytoval jim základní péči, dávky byly ve srovnání se mzdami relativně vysoké. V mezinárodních organizacích naše delegace pyšně ukazovaly relativně dobrou

1) Jak ozřejmil Johan De Deken, "leninský režim efektivně zdiskreditoval vše, co jen vzdáleně připomíná socialismus" [De Deken 1992: 21]. Podobně ukázala Fergeová, že vzhledem k minulosti je sociální politika nejslabším článkem aktivity socialistických stran [Ferge 1992: 210].

výkonnost sociální systému v Československu, tj. stát [illegible] velkých sociálních rozdílů a oficiální chudoby.

Ve skutečnosti byl systém principiálně totalitní: každý byl pod kontrolou v průběhu celého svého života. Rodinné a sociální dávky nebyly ve skutečnosti vysoké, jen se tak zdály být vzhledem k nízkým reálným mzdám. Mzdy, stejně jako důchody nebo jakékoli jiné dávky, byly vhodnými nástroji, kterými mohl komunistický stát kontrolovat své subjekty. Žádná přímá vazba na výkon se nepředpokládala: nikoliv pracovní výkon, ale především délka zaměstnání a loajálnost k režimu byly v sociálním zabezpečení brány v úvahu. Tak jak jedinec stárnul, dávky často klesaly pod životní minimum, protože nebyly vzhledem k inflaci valorizovány. Část populace (zejména nejstarší kategorie důchodců) tak byla zřetelně marginalizována, neboť relace dávek a mezd byla stále nevýhodnější a důchod stačil často jen na základní obživu.

Klíčem k vysvětlení sociální politiky v totalitním systému je univerzalita (povinné) zaměstnanosti a (státní) kontroly, nikoliv tedy univerzalita sociální velkorysosti a solidarity. Práce nesloužila jako právo, ale jako povinnost a současně jako mechanismus kontroly. Co možná nejsilnější propojení ekonomických a politických struktur sloužilo k podrobení lidí centralizované moci. Univerzalita a reálná inferiorita státních sociálních dávek ovládala lidskou budoucnost. Absolutní neprůhlednost rozpočtového financování důchodů měla zároveň naznačovat (z paternalistické perspektivy dobrého vládce), že stát poskytuje svému lidu velkorysé dary. Nebylo určeno žádné pravidlo, kdy a jak rozdělovat nebo zvyšovat dávky, či jak a kdy zavádět nové. Nakonec i statistický indikátor životních nákladů byl manipulován v politických termínech: neodrazovat lidi a ukazovat cenovou stabilitu jakožto jeden z triumfů socialismu.

Systém však nebyl všeobecně reflektován populací jako totalitní systém kontroly. Byl rovněž vnímán jako pokračování sociálně demokratické minulosti, jako rozšíření předválečné sociální politiky a jako výraz dávných beztřídních tradic české společnosti. Využívaje této tradice a bombarduje lidi propagandou, stát/strana dokázal přesvědčit mnohé z nich o převaze světlého socialistického systému sociálních jistot nad černými nejistotami kapitalismu. Státní paternalismus byl výhodný pro významnou část populace, především pro původního masového podporovatele komunistické strany, tj. nižší vrstvy dělnické třídy a část rolníků. Krok za krokem se i ostatní části populace učily využívat tohoto systému. Nahrazení práce zaměstnáním, nahrazení vzdělání diplomy, vytěsnění příjmové diferenciace mimo rámec formální ekonomiky a očekávání státní péče v průběhu celého života se staly atributy myšlení nových generací.

Dodnes jsou obě podoby sociální politiky, obě její tváře přítomny v očekáváních lidí i v reakcích na politická rozhodnutí. Na jedné straně jsme svědky emancipačního úsilí a odvahy nových aktérů spoléhat se na vlastní síly. Na druhé straně vidíme navyklé paternalistické anticipace univerzální státní péče. Na jedné straně jsme svědky úsilí odstranit stát z jeho dřívější monopolní pozice v ekonomice a ve společnosti a omezit jeho roli na nezbytné minimum. Na druhé straně lze pozorovat pokusy o stabilizaci jeho funkcí a reprodukci moci státní byrokracie.

2. Nové problémy: pragmatická a systémová rovina

Počátek ekonomické transformace přinesl mnohé sociální problémy. Cenová liberalizace vedla k obecnému snížení koupěschopnosti příjmů a tím k ohrožení dalších kategorií populace chudobou. Odbourávání státního monopolu a počátek privatizace hospodářství nastolily nezaměstnanost, do té doby neznámou. Vedle "staré chudoby", ohrožující především neúplné či naopak početné rodiny a nejstarší důchodce, se tak objevuje "nová chudoba", která koresponduje jednak s nezaměstnaností, jednak s nízkou adaptabilitou některých domácností na nové podmínky. Jde o ty domácnosti, kterým se nedaří využít nových možností nebo které nemohou mobilizovat alternativní ekonomické zdroje (přesun do expanzívních segmentů trhu práce, vedlejší příjmy, využití starého nebo nově nabytého nemovitého majetku apod). Příjmová nerovnost se rozevírá zřejmě rychleji, než odpovídá potřebám ekonomického oživení a než je nivelizací poznamenaným vědomím akceptováno.

Podstatnější než jednotlivé sociální problémy je však *proměna systému jako celku*. V komunistickém režimu byly veškeré sociální garance zakotveny v oblasti práce, tj. byly založeny na postavení člověka jakožto pracovníka. Mzda fungovala co by "podpora v zaměstnání" u těch mnohých, kteří pro slabou produktivitu práce, nízkou kvalifikaci či výkon normálně z trhu práce vypadli. Zároveň fungovala jako minimální důchod u výkonných pracovníků, kteří by si normálně zasloužili mnohem víc. Podniky stavěly byty a provozovaly mateřské školy. Každý měl nárok na důchod z titulu dřívějšího zaměstnání. Mzdy byly nivelizované, protože jejich funkcí byla reprodukce loajální, produktivní, avšak jinak nepříliš diferencované masy pracujících za co nejnižší náklady.[2] Administrativní alokace práce byla nerozlučně propletena se sociálním zajištěním, "sociálními jistotami". Šlo v podstatě o jediný, jednotně řízený a jednotně cílený systém. Nejlepším výrazem toho byla daň ze mzdy, která v sobě zahrnovala vlastní daň, příspěvek na zdravotní pojištění, příspěvek na sociální zabezpečení a navíc ještě měla plnit nivelizační a pronatalitní funkci.

Tento systém se začal ekonomickou transformací rozplétat a diferencovat. Především byla odstraněna povinnost pracovat (a povinnost zaměstnávat) a začal se formovat trh práce. Stát přestává práci administrovat, vznikla mu však nová povinnost určovat minimální mzdu, starat se o nezaměstnané a podporovat vytváření nových pracovních příležitostí. Dříve, protože nikdo v aktivním věku nemohl být bez práce a tedy bez určité mzdy, stačilo stanovovat jen minimální důchody. Nyní je třeba stanovit i obecné společenské minimum garantované státem (to mělo dříve jen orientační, nikoli závazný charakter). Zdravotní a sociální dávky se oddělují od státního rozpočtu a vytvářejí samostatné fondy, sycené z prostředků zaměstnavatelů a zaměstnanců. Instituce sociální politiky se oddělují od výrobní sféry, částečně i od státního rozpočtu a sociální zajištění se formuje na smíšené rozpočtové, fondové a soukromé bázi. Souhrnně řečeno, sociální politika mění svého nositele a svou institucionální strukturu: namísto závislého pracovníka se jím

[2] Reprodukční funkce mezd a příjmů jsme podrobně rozebrali v souvislosti s hypotézou o principiálně vykořisťovatelském charakteru "reálného socialismu" [Večerník 1991a].

stává nezávislý občan a namísto neprůhledně propletené stranicko/státní administrativy se jím stávají jasně oddělené instituce státní, soukromé či veřejnoprávní.

Systémový přerod v sobě skrývá dva velké problémy, dilemata či dokonce paradoxy, z nichž první se týká charakteru občanství a druhý funkce institucí.

Logický sled formování moderní společnosti popsal T. H. Marshall [1964] jako vznik národního státu, formování základů kapitalismu, rozvoj politické demokracie a nakonec etablování sociálního občanství: v 18. století založila občanská práva individuální svobodu, v 19. století byla nastolena politická práva a 20. století je charakterizováno formulací sociálních práv, tj. "osvobozením člověka od chudoby". Tento sled je ovšem při formování naší "nové demokrace" převrácen. Paradoxně to jediné, co přebíráme z komunistické minulosti v očekáváních populace a aktivitách státních institucí, je právě to poslední. Vnějškově a formálně vzato, také "sociální jistoty" se manifestovaly jako specifická forma sociálního občanství, nehledě na jeho niternou totalitní podstatu, výrobní bázi, marginalizační efekty apod. Nelze tedy příliš snížit úroveň sociálního zajištění, protože by to nevyhnutelně podlomilo důvěru obyvatel k novému režimu a podstatu jeho fungování; levicová politika by na tom úspěšně vystavěla strategii návratu ke státnímu dirigismu.

Pokud jde o funkce institucí, lze oprávněně říci, že komunistická společnost byla přeinstitucionalizována. Namísto tržního mechanismu, morálních norem, komunit, asociací a neformálních hnutí panovaly nad všemi sférami života instituce. Navíc přitom šlo o prodloužené páky stále téhož centra a jednotlivé segmenty byly velmi úzce propojeny oficiálními i skrytými nitkami. Logickou reakcí dnes tedy je společnost deinstitucionalizovat, otevřít prostor spontánním procesům, ať ekonomického či sociálního charakteru: otevřít cestu od sociálního státu k sociální společnosti. Stejně tak logickou reakcí na odstranění státního dirigismu v ekonomice je rovněž přilnutí k liberální doktríně, proklamovaná víra v "neviditelnou ruku trhu".

Jenže když byla integrita politicko-ekonomicko-sociálního mechanismu rozervána, ukazuje se zároveň naléhavá potřeba nových institucí. V podmínkách normativního vakua a asociativní pouště[3] lze nově nabytý prostor svobody jen těžko naplnit žádoucí spontánní kolektivní akcí. Individuální jednání vedené jednoduchými instinkty přežití, zděděnými z komunismu, může mít mnohdy destruktivní účinky. Jestliže "viditelná ruka strany" ztratila svoji univerzální moc a občanská společnost se jen pozvolna formuje, objevuje se potřeba vyplnit vzniklé vakuum mnoha navzájem nezávislými institucemi, které by zároveň manifestovaly i zajišťovaly pluralitu společenského uspořádání.

Oba paradoxy (upřednostnění sociálního občanství před politickým a potřeba nových institucí v prostředí rozpadajících se mocenských struktur a normativního chaosu) nelze řešit jinak než za cenu neustálých kompromisů. Vyhojení komunistické anomálie zřejmě nemůže proběhnout přímočarými cestami. Jedním

[3] Termín použil Claus Offe, když hovořil o naprosté absenci občanské společnosti v postkomunistických zemích [Offe 1992].

z nich je samozřejmě také sociální kompromis, tj. nalezení schůdné cesty vedoucí od paternalistického státu k tržní, v žádném případě však nikoli sociálně nelítostné nebo sociálně nihilistické ekonomice.

3. Typy kapitalismu: teoretické či reálné výzvy?

Po pádu komunismu všichni volali po politické demokracii a tržní ekonomice. Počáteční obecné (zčásti upřímné, zčásti však jen předstírané) nadšení je postupně nahrazováno pluralitou názorů. Krystalizuje vědomí toho, že "reálný kapitalismus" není jen jeden a že se bude postupně upřesňovat jeho konkrétní forma, resp. že tato forma se bude prosazovat ve střetu různých politických proudů a ekonomických strategií. Jsou totiž různé stupně, jak dalekosáhle může stát vystoupit z ekonomiky, a také různé formy, kterými lze řešit vztah státu a trhu. Uvedeme je zde v jednoduchém členění na státní, korporativní a liberální kapitalismus.

Státní kapitalismus

Státní kapitalismus vyrůstá z různých tradic, z nichž jedna je více liberální a pragmatická, druhá více socialistická a egalitární. "Sociální liberalismus" klasické ekonomie (J. S. Mill) vyústil do keynesiánské koncepce státního intervencionismu a Beveridgeova sociálního systému. Socialistická větev, vyrůstající z fabiánského myšlení a sociálně demokratické politiky, se stala základem sociálního státu skandinávského typu, ale byla zneužita také pro reálný socialismus totalitního typu. Stát modifikuje kapitalismus různými formami [Putterman 1990]: a) koriguje selhání trhu (monopoly, externality, neschopnost poskytovat veřejné statky); b) provádí redistribuci příjmů pocházejících z účasti na trhu; c) uskutečňuje makroekonomickou stabilizaci operacemi zaměřenými na trh práce a kapitálu (keynesiánská politika); d) intervenuje ve prospěch určitého zaměření ekonomiky (průmyslová politika). Státní zásahy by měly ovšem být zároveň dostatečně nezávislé a dostatečně legitimní, což není vždy jednoduché dosáhnout. První požadavek se snadno zvrhne v autoritářství a moc byrokracie, druhý v lobbyismus a drobení (parcelaci) státních aktivit a prostředků. V sociální politice odpovídá nejlépe státnímu kapitalismu sociálně demokratický "welfare state" opřený o plnou zaměstnanost; stát rozvíjí aktivní zaměstnaneckou politiku a funguje sám i jako velmi důležitý zaměstnavatel [Kolberg, Esping-Andersen 1992].

Neoliberální kapitalismus

Neoliberální či "minimálně regulovaný" kapitalismus vychází z kombinace liberálních a konzervativních prvků směřujících ke "svobodné ekonomice a silnému státu". Tento program, který se znovu vydral do popředí v 70. a 80. letech, je namířen proti státnímu i korporativnímu kapitalismu a je reprezentován "novou pravicí". Vychází z toho, že selhání vlády je vždy a všude pravděpodobnější a zhoubnější než selhání trhu. Státní intervence nemůže být ani racionální (nelze vyjádřit vůli rozptýlených aktérů), ani univerzální (nutně podléhá nátlakovým skupinám), rozkládá trh a produkuje neefektivnost. Státní politika je nevyhnutelně klientelistická, kdy různé skupiny ovlivňují vládu a prosazují specifické zájmy. Je pravděpodobné, říkají zastánci neoliberalismu, že stát bude prosazovat partikulární než zájmy univerzální. Namísto solidně podložených a dobře cílených projektů má státní byrokracie nutně sklon k rutinním řešením podle předem daných pravidel a navíc vždy posilujících její vlastní postavení. Proto stát usiluje o zmenšení svých vlastních mocí (deregulací, deetatizací, privatizací, daňovými škrty), zároveň však i o oslabení role jiných institucí (odbory, profesní asociace atd.). V neoliberálním kapitalismu je státní sociální politika omezena na záchrannou síť, která funguje pro jedince vždy až jako řešení poslední volby a může mít závažné marginalizační a stigmatizační efekty pro populaci žijící ze státních dávek. V Esping-Andersenově typologii jde o tzv. reziduální "welfare state" [Esping-Andersen 1990].

Korporativní kapitalismus

Koncepce korporativního kapitalismu vychází ze dvou myšlenkových orientací, z nichž jedna je spíše komunitního, druhá spíše třídního typu.[4] Na jedné straně vychází z Durkheimovy koncepce solidarity, křesťansko-demokratické doktríny či Saint-Simonovského asociacionalismu. Na rozdíl od pojetí "autonomní ekonomiky, působící podle své koheretní logiky nezávisle od zbytku lidského sociálního života" [Block 1985: 18-19] se argumentuje přirozenou vkořeněností (embeddedness) ekonomie do občanské společnosti. Fungování tržní ekonomiky vyžaduje důvěru a kooperaci mezi hlavními zájmovými skupinami ve společnosti a tudíž i jejich začlenění do politického vyjednávání. Na druhé straně se ovšem vychází z Marxova přesvědčení o třídním rozpolcení společnosti a o politice jako výrazu ekonomických zájmů. Pro dělníky je pak racionálním řešením sledovat strategii přizpůsobení se kapitálu [Przeworski 1986].

Na základě myšlenky sociálního partnerství a vyjednávání mezi kolektivními aktéry se mohou integrovat ("koncertovat") různé zájmy, ať pomocí kompromisů či redefinicí stanovisek. Touto "třetí cestou", kdy se tvoří instituce vyjednávání a sítě "sociálních partnerů" je tedy nahrazen jak tržní, tak státní mechanismus. Je ovšem otázkou, do jaké míry mohou být zastoupeny a uplatněny všechny důležité zájmy. Korporatismus může snadno degenerovat do zájmových kartelů, partikularismu a klientelismu, může vést k marginalizaci a vyloučení nezastoupených skupin (mládeže, starých osob, handicapovaných lidí) i profesních kategorií (svobodná povolání). Tento "selektivní korporatismus" tak sice řeší krátkodobé konflikty, zároveň však přispívá k otevření nových polí dlouhodobých konfliktů [Aleman 1990]. Korporatismus v sobě zahrnuje výkonnou sociální politiku, opřenou o partikulární sociální pojištění a univerzální sociální pomoc.

* * *

Představa o "budování kapitalismu" podle propracovaného teoretického konceptu je stejně neuskutečnitelná, jako byla "výstavba socialismu" podle marxisticko-

[4] Na rozdíl od autoritářského korporativismu, který je založen na stavovské organizaci společnosti předindustriálního typu, vychází liberální neokorporatismus ze složitého zájmového předivа sektorového i třídního typu ve společnosti charakterizované vysokou sociální mobilitou [Aleman 1990: 139].

leninských pouček a dlouhodobého státního plánu. Uvedené modely se však uplatňují jako určité vzory a strategie. Jsou přítomny v očekáváních populace, v programech a aktivitách politických stran a hnutí, v dlouhodobých intencích činnosti státních i jiných institucí. Jednoznačná preference jen jednoho z nich je těžko možná. Podle předválečných tradic patří Československo do oblasti korporativního uspořádání spolu s Rakouskem a Německem. Vzhledem k dědictví minulosti a problémům přítomnosti však může být silně přitahováno některou variantou státního kapitalismu. Potřeba zpřetrhání pout s komunistickým paternalismem je zase orientuje k neoliberálnímu kapitalismu s minimální účastí státu. Již dnes se uplatňují prvky všech tří modelů a je nepochybné, že tomu tak zůstane i v budoucnosti. Na charakteru a moci sociálních aktérů pak bude záležet, jaká bude proporce prvků liberálních, státních a korporativních.

Zatímco uvedené modelové typy se uplatňují jako jakési ideální typy, v realitě se budou mísit a vývoj nakonec může směřovat i jinam. Základním rozdílem je fakt, že zatímco "reálný kapitalismus" se utvářel velmi dlouhou dobu a vyrůstal organicky z určitých tradic, ve střední Evropě jde o překotnou změnu. Navíc, zatímco volba jednoho nebo druhého typu na Západě znamená určitou korekci systému při neměnné úloze soukromého vlastnictví, tržního hospodářství a na nich založených vzorcích jednání, zde jde o zakladatelské aktivity ve všech směrech a souběžnou proměnu jak politického, ekonomického a sociálního systému, tak morálních hodnot.

Po komunistickém režimu zůstala hluboce fixována egalitářská psychologie, "potlačená" sociální struktura společnosti [Ferge 1993] a velká očekávání od státu, pokud jde o řešení soukromých záležitostí. To samozřejmě může vést k uspořádání poněkud jiného typu, které spojuje autoritu státu s populistickou politikou, jejímž osvědčeným nástrojem je právě sociální velkorysost získávající podporu významných částí populace. Taková politika se může halit jak do sociálně demokratického, tak do participativně korporativního pláště.

4. Dilemata a limity změn

Za radikální změnou slovníku není vždy zcela zřetelné, do jaké míry jde o nové formy starých obsahů a do jaké míry jde o skutečné odpoutání se od minulosti. Dominance sociálního občanství v přechodném spektru hodnot a potřeba současně de- i re-institucionalizovat společnost jsou jen projevy obecně paradoxní a konfúzní situace, kdy není jasno v základních volbách. Upozorněme zde na některé její parametry, které mají bezprostřední vztah k sociální regulaci.

1. Mezi oblíbené slogany manažerů reálného socialismu patřilo *"můžeme rozdělit jen to, co vyrobíme"* či *"na sociální opatření si musíme nejprve vydělat"*. I dnes se uplatňuje hlavně mechanické rozpočtové hledisko, tj. peníze na sociální sféru musí být ušetřeny v ekonomické sféře nebo, viděno z druhé strany, úspornější sociální politika dovolí intenzívněji financovat ekonomickou modernizaci ať již přímo (státní podporou), nebo nepřímo (nižšími daněmi pro podnikatele). Tento přístup má jistě svoji racionalitu. Nicméně proti takovémuto "statickému antagonismu" stojí hledisko "dynamické rovnováhy" (termíny Clause Offeho) ,

podle kterého jsou investice do sociální sféry především investicemi do lidského kapitálu a do sociálního smíru. Zatímco v liberální perspektivě je sociální politika vůči ekonomii jen vnějším faktorem, v korporativní perspektivě je integrální složkou ekonomického života. V keynesiánské optice pak takové investice navíc zvyšují souhrnnou poptávku. Obecně vzato, sociálně uspokojená populace a dobře zajištěné pracovní síly jsou dlouhodobě produktivnější. Tento aspekt je o to důležitější, že - na rozdíl od komunismu - je nyní nutno položit důraz na kvalitu a efektivnost produkce.

2. V ekonomii [Okun 1975] bylo formulováno pravidlo *volby mezi efektivností a rovností* (efficiency/equality trade off). Tam, kde jsou platy vyrovnané, chybí motivace k práci. Tam, kde je šance výdělku přímo úměrná výkonu, úsilí pracovníků roste. Podle neoklasických zásad musí být mzdy flexibilní i směrem dolů, protože jen tak lze motivovat podnikatele k zaměstnávání i méně výkonné pracovní síly a tím snižovat nezaměstnanost. Proto jsou jak mzdové podlahy (minimální mzda), tak mzdové či důchodové stropy (či jejich daňový ekvivalent) nepřípustné. Naproti tomu však stojí přesvědčení o tom, že lidská práce je především společenskou aktivitou [Polanyi 1957] a že peněžní odměna za práci je jen jednou z mnoha kompenzací, které mají i jiné formy a jsou sociálního charakteru. Zajištění práce a její odměňování musí respektovat zásady spravedlnosti a podporovat - tedy nikoli podkopávat - sociální integritu společnosti.[5]

3. Neexistuje jednota v tom, *jak se kapitalismus v postkomunistických zemích vlastně vytvářf*. Na jedné straně panuje přesvědčení, že jde o "politický kapitalismus", tj. tvořící se bez etablovaných buržoazních tříd a jejich zájmových asociací. Je prosazován shora novou elitou a podle jejího designu; staří "aparátčíci" se mění v nové "podnikatelčíky" [Staniszkis 1991]. Na druhé straně však lze těžko přijmout, že se nový režim utváří v sociálním vakuu, neboť mnohem spíše jde o metamorfózu starých organizačních forem a sociálních vazeb. Namísto přechodu bychom proto měli hovořit o transformaci, kde se "zavádění nových prvků kombinuje s adaptacemi, novými aranžmá, permutacemi a rekonfiguracemi existujících organizačních forem" [Stark 1992: 300]. Namísto perspektivy "non-systému" a institucionálního vakua, jež uplatňuje politologie a namísto utopických ekonomických projektů založených na představě, že si lze svobodně zvolit nový systém, je odpovídající sociologickou perspektivou transformovaná kontinuita dřívějších (paralelních) struktur a (neformálních) rutin. Spíše než o konzistentní architektonický návrh jde však o amatérský (bricolage) slepenec různých prvků, podotýká David Stark.

5) Fred Block považuje za velmi nešťastné dnes módní dilema mezi kapitalistickou akumulací a sociální politikou. Opíraje se o Polanyiho argumentaci o "vkořenění" ekonomických aktivit do sociální struktury ukazuje, že: "rostoucí centralita 'lidského faktoru' znamená, že sociální politika by se měla dostat do popředí sociální rekonstrukce. V období, kdy produkce bohatství závisí na kapacitách řešení lidských problémů, se komplex politik, jejichž prostřednictvím společnosti tvarují lidský rozvoj, stává centrálním pro ekonomickou efektivnost" [Block 1985: 30].

4. Doposud převládá představa obecného *souladu mezi demokracií a trhem*, mezi politickými a ekonomickými právy a svobodami. Ve skutečnosti však tento vztah není zdaleka jasný. Historicky vzato, nezávislost ekonomických aktérů předcházela vzniku politické demokracie. Nové požadavky akumulace kapitálu nemusí být vždy legitimizovány demokratickými procedurami. Nové podnikatelské třídy se mohou nejrychleji formovat z bývalých elit, dokonce je myslitelné, že to byly právě tyto elity, které ve svém vlastním ekonomickém zájmu přivodily pád komunistických režimů [Možný 1991; Mink, Szurek 1992]. Potom je ovšem otázkou, jak budou tito lidé jednat jakožto aktéři tržní ekonomiky. Jako příklad (Hirshmanem formulovaného) "tunelového efektu" ukázal Claus Offe, že otevření demokracie a zavedení tržní ekonomiky se mohou vzájemně blokovat: demokracie může ochromit privatizaci a marketizaci, tržní ekonomika může selhat v distribuci zdrojů a poruchy trhu povedou k takové kumulaci nespokojenosti, že demokracie bude vystřídána populistickým autoritářstvím [Offe 1991].

• • •

Argumentace v uvedených kontrastech či dilematech může být průkazná pouze v teoretické rovině, tj. z hlediska různých teoretických perspektiv. Avšak v rychle se proměňující sociální realitě, kdy neexistují ani spolehlivá měřítka jednání, ani přesvědčivé indikátory výsledků, nepřináší odborná diskuse jednoznačná řešení. Nemůžeme se vyhnout ani zajetí sebenaplňujících se předpovědí, ani záměrnému výběru vhodných argumentů v chaotické realitě. Volba se provádí politickým rozhodnutím a otázkou je jen to, zda je projevem individuální či partikulární "politické vůle", nebo je založena na zájmech kolektivních sociálních aktérů.

5. Aktéři: politické strany, stát a očekávání populace

Bylo již mnohokrát řečeno, že demontáž komunismu otevírá zcela bezprecedentní situaci, v níž téměř všechny proměnné jsou neznámé. Nově se definují (sebedefinují i jsou definováni) aktéři změn, jejich zájmová pole i navrhované cíle. Politické strany se postupně profilují také vzhledem k sociální politice. Stát reaktivně čelí novým problémům a uplatňuje požadavky přibližující sociální systém západnímu. Do popředí se tlačí i jiné instituce, pretendující na reprezentaci nových sociálních tříd: podnikatelské svazy, odbory, profesní asociace.

Srovnáváme-li programy politických stran, zjišťujeme, že zatím vykrystalizovaly dva základní přístupy. Je to "trh bez přívlastků" otců ekonomické reformy a konzervativních českých stran, ODS a ODA, ale též KDU-ČSL. Základem je kombinace univerzálního sociálního pojištění a testovaných dávek sociální pomoci. Zdůrazňovány jsou ovšem spíše cílené než univerzální sociální dávky, s tichými odkazy na reziduální sociální stát a princip subsidiarity: "základem sociální aktivity je jedinec, rodina a lokalita, stát je až posledním útočištěm občana; sociální politika by měla být co nejvíce deetatizována ve prospěch lokálních asociací" [Svoboda a prosperita 1992: 16]. Dále je to "sociálně tržní ekonomika" OH a ČSSD, hlásící se spíše k německému či rakouskému než ke skandinávskému sociálně demokratickému modelu. Také program vítězné slovenské strany HZDS byl narýsován v termínech "sociálně a ekologicky řízeného tržního hospodářství".

LSU a KSČM požadují navíc pravidelné indexování mezd a sociálních dávek a odbourání mzdové regulace. Namísto marxistických kategorií dnes levé křídlo politického spektra využívá keynesiánské kategorie státních intervencí včetně průmyslové politiky. Programy křesťanských stran teprve krystalizují co do specifického sociálního výrazu (viz "místo sítě trampolína" proklamovaná KDU-ČSL).

Hlavní shoda mezi levicí a pravicí panuje o zásadní harmonii mezi demokracií a trhem (nikoli však o prioritách v případě střetu), o nutnosti ekonomické reformy (nikoli však o její podobě a tempu) a o nevyhnutelnosti určitých "sociálních nákladů reformy" (nikoli však o jejich přijatelném rozsahu). Orientace politických stran se vyhraňují v pragmatickém rozhodování o dávkách, daních či mzdové regulaci.

Vláda nemá samozřejmě volnost ve své činnosti. Nejen politické strany, ale také tlak mezinárodních institucí, nejen osobnosti vůdců, ale také navyklé rutiny státní byrokracie usměrňují její aktivity. Bob Deacon zajímavě ukázal, jak různý i protikladný je vliv různých zahraničních institucí. Mezinárodní měnový fond či Světová banka požadují minimální "záchrannou síť". Mezinárodní úřad práce zase navrhuje implantovat co nejširší sociální práva, popř. založit nový systém na sociálním občanství dovolujícím prosadit flexibilitu trhu.[6] Zatímco z jedné strany je tripartita zavrhována jakožto instituce udržující při moci odborové nomenklaturní kádry, z druhé strany je prosazována jako nástroj sociálního smíru a s ostatní Evropou souladné politiky vysokých mezd. Také Ekonomický a sociální výbor Evropského parlamentu ostře vystoupil proti těm, kdo by chtěli prosazovat tržní ekonomiku bez přívlastku "sociální". Existuje tedy velký rozdíl mezi vlivy mezinárodních institucí sídlících v USA, "jejichž myšlení v oblasti sociální politiky vězí v americkém individualismu", a institucí evropských, "kde má sociální politika korporativní a sociálně demokratický charakter" [Deacon 1992].

Odbory se situují do reprezentanta "pracujících" v tripartitních komisích. Jejich podpora ze strany veřejnosti je rutinně vysoká, ne však zcela jednoznačná. I když 76 % respondentů (z těch, kterých se to týká) považuje odbory za nezbytné pro dobré fungování společnosti, jen 62 % se domnívá, že jejich činnost napomáhá demokratickému vývoji a 57 % uvádí, že činnost odborů je prospěšná pro národní hospodářství. Činnost vlastní organizace zná jen 59 % evidovaných odborářů. Úroveň aktivity je ovšem ještě nižší, mnoho členů zůstává v odborech spíše ze setrvačnosti než z potřeb obhajoby svých zájmů [Ekonomická očekávání a postoje, červen 1991].

Je vcelku pochopitelné, že ani *očekávání populace* nemají vyhraněnou podobu. V listopadových dnech roku 1989 padlo mnoho slov o připravenosti k utahování opasků. Každý navenek akceptoval nutnost lepšího hospodaření, aby

[6] K námětům zavést v Československu či jinde v postkomunistických zemích jakožto v optimálním terénu "základní příjem" (basic income) jsem se vyjádřil již dříve zcela negativně. "Základní příjem" co by nároková dávka pro každého by měl - v podmínkách přetrvávající psychologie paternalistického státu a špatně fungujících finančních a sociálních institucí - zničující důsledky pro státní rozpočet i pracovní motivaci [Večerník 1991b].

se tím kompenzovala ekonomická devastace. V počátku měly liberální myšlenky velký prostor ke své prezentaci a schopnost přitáhnout lidi. Zároveň si však většina lidí ještě neuměla představit ekonomiku bez státního dohledu. Podle našich výzkumů (tabulka 1) se lidé vyslovovali současně pro "naprostou volnost soukromému podnikání" i pro "státní kontrolu nad ekonomikou". Tento pozitivní, zároveň však rozporný konglomerát, je nahrazován postupně stanovisky méně přikyvujícími, současně však i méně rozpornými: mnohem méně lidí si dnes myslí, že by soukromému podnikání měla být ponechána úplná volnost nebo že by se stát měl plést do hospodářské sféry. Nicméně pozice jsou dnes už o mnoho více vyhraněné, tj. dochází k postupné názorové polarizaci.[7]

Očekávání vztahovaná ke státu zůstávají ovšem značná: přes polovinu populace vyjadřuje názor, že stát by měl větší měrou určovat ceny, zajistit každému práci, obstarat byt každé rodině, které se nedaří ho sehnat, a zároveň také omezovat růst mezd tak, aby nedošlo k inflaci (tabulka 2); 21 % dotázaných v České republice a 25 % ve Slovenské si dokonce myslí, že by stát měl určovat horní hranici peněz, které si člověk smí vydělat. Analýza ukázala, že konzistentní postoje byly i v červnu 1992 v menšině a že k vyhraněné liberální orientaci se hlásilo necelých 20 % populace, zpravidla lidé vzdělanější, lépe situovaní a z českých zemí, vesměs voliči ODS nebo ODA (tabulka 3). Vyhraněná levicová pozice je ovšem zastoupena ještě méně, neboť nároky na státní intervence jsou většinou doprovázeny i více či méně silnou akceptací trhu. Podstatná část populace je charakterizována ambivalentními postoji, a to více v pozitivních skórech (očekávání volného trhu i silného státu), méně pak v negativních skórech (odmítání obého, tj. svobody trhu i státních intervencí). Dodejme pro úplnost, že krystalizace postojů populace není o mnoho pomalejší než vyhraňování politické scény.

Totéž se týká i volby mezi "trhem bez přívlastků" a "sociálně tržní ekonomikou", které se používají častěji jako politické slogany než jako reálné sociálně ekonomické volby. Je pozoruhodné, že taková otázka rozdělila zkoumanou populaci na dvě poloviny.[8] Skupiny respondentů přiklánějící se k jedné nebo druhé variantě jsou však jen do malé míry popsatelné v demografických, sociálních, ekonomických, politických i teritoriálních kategoriích (tabulka 4). Jak napovídají data, jakákoli hypotéza o sociální struktuře stojící v pozadí takové volby by dnes byla předčasná.

Se sociálně tržní alternativou jsou mnohem více spjaty autoritářské a protekcionářské postoje, ačkoliv ani liberalistická volba je zcela nevylučuje.

7) V květnu 1990 se 80 % respondentů, kteří byli rozhodně pro úplnou volnost soukromému podnikání, vyslovilo i pro státní kontrolu nad ekonomikou (50 % "určitě ano", 30 % "spíše ano). V červnu 1992 to bylo již o 20 % méně (29 % "určitě ano", 32 % "spíše ano). Zatímco v květnu 1990 jen první z výroků (volnost podnikání) korespondoval mírně s deklarovnou pozicí na ose "pravice-levice", v červnu 1992 byly již oba tyto názory na uvedené ose velmi dobře situovány [výzkumy "Ekonomická očekávání a postoje"].

8) Podle údajů z června 1991 by 5 % dotázaných dalo přednost socialistickému režimu panujícímu do listopadu 1989. Pro "trh bez přívlastků" optovalo 48 % a pro "sociálně tržní ekonomiku" 47 % dotázaných.

Populisticko-autoritářská varianta se v našich výzkumech ukazuje jako přijatelnější pro lidi starší, z menších lokalit, s nižším vzděláním a příjmy; vykázala rovněž mírnou preferenci u slovenské populace.[9]

Společenská scéna je již nepochybně připravena na vstup nových, skutečných sociálních aktérů v podobě společenských skupin a hnutí, reprezentujících majetkové, profesní, regionální nebo lokální zájmy. Zatímco některé nové zájmy a typy aktivit si vynucují formování asociací, které neplní dostatečně své poslání, na druhé straně se jen velmi váhavě zaplňují pole otevřená ambicemi politických vůdců.[10] "Potlačená" sociální struktura se ovšem může poměrně rychle aktualizovat (popř. i radikalizovat) podobností individuálních osudů, společnými problémy a tím i potřebami kolektivní akce.

6. Adaptace sociálního systému, nebo jeho nová podoba?

Počátek nového systému sociální regulace nezpřetrhává zcela kontinuitu s komunistickou minulostí ve smyslu normativním a institucionálním. Jeho reforma zároveň respektuje charakter předválečné soustavy, která byla odnožÍ bismarckovského korporativního sociálního státu, založeného na stavovsky rozlišeném pojištění a státních doplňkových dávkách. Nominálně bylo československé sociální zabezpečení založeno na pojištění i v minulém období, nicméně fondy byly po roce 1948 zrušeny a dávky byly fakticky financovány z rozpočtu. Nyní je systém opět postupně převáděn na bázi skutečných pojistných fondů a mění se rovněž soustava dávek. Především byly zavedeny některé nové dávky, jako je minimální mzda a dávky v nezaměstnanosti. Novou zákonnou normou byl rovněž upraven institut životního minima jakožto testovaných dávek státní sociální pomoci. Dále se zavádějí pravidla zvyšování stávajících dávek (důchody, rodičovské dávky), poměrně k růstu inflace. Systém se mění postupně a kontinuitně, náměty na celkovou rekonstrukci dávkového systému nebyly přijaty.

Vlastní sociální systém se rozvíjí ve dvou okruzích dávek. Za prvé je to státní sociální podpora určená populaci s příjmy nad hranicí chudoby. Jsou to přídavky na děti, rodičovský příspěvek, příspěvek na bydlení apod. Za druhé je to systém státní pomoci určený rodinám v nouzi, jehož jádrem je poskytování sociálního minima. Byl zpracován návrh, kterým by se měly oba tyto druhy dávek postavit na stejnou bázi hranice chudoby, od níž by se pomocí koeficientů odvozovaly všechny ostatní dávky.[11]

9) Na otázku "Bylo by pro naši zemi lepší, kdyby místo diskusí o různých způsobech řešení současné situace vládla pevná ruka a někdo jasně řekl, co se má dělat?" odpovědělo v červnu 1992 "určitě ano" 22 % a "spíše ano" 34 % dotázaných. Na otázku "Myslíte si, že je třeba náš národ chránit před cizími vlivy?" odpovědělo "určitě ano" 25 % a "spíše ano" 41 % dotázaných.

10) V prvním případě máme na mysli to, jak např. privatizace bytového fondu vedla k vytvoření "Svazu nájemníků" na straně jedné a "Svazu majitelů domů" na straně druhé. V druhém případě máme překotné zakládání stran s miniaturním členstvem pro "zájmy, které se teprve rodí".

11) Autorem návrhu je ing. Jiří Dlouhý, pracovník Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky.

Poměrně rychle se rozvinula (zejména v České republice) také aktivní politika zaměstnanosti přispívající k vytváření nových pracovních příležitostí na straně nabídky a zlepšování kvalifikace na poptávkové straně trhu práce. Stát financuje (z podstatné části nebo zcela) vytváření pracovních příležitostí pro absolventy středních a vysokých škol, podporuje soukromé podniky vytvářející pracovní místa, rozvíjí rekvalifikační programy apod.

Dávkový systém i služby zaměstnanosti se budou postupně integrovat, doplňovat a rozvíjet, jejich intence však bude založena politicky a rozsah financování bude také ovlivněn ekonomickými možnostmi. Jak pro sociálně tržní systém spíše sociálně demokratického typu, tak pro reziduální sociální stát spíše konzervativního typu dnes hovoří víceméně stejně silné argumenty.

Pro *rozsáhlou sociální politiku* založenou na velkorysém uznání sociálního občanství mluví především sociálně demokratické tradice předválečného Československa. Hovoří pro ni rovněž přitažlivé vzory Rakouska a Německa jakožto představitelů "soziale Marktwirtschaft" či "demokratischer Sozialstaat". Spolu s tím samozřejmě působí i korporativní vzory "konzertierte Aktion", "Sozialpartnerschaft" či "Mitbestimmung". Jako dědictví minulosti dnes rovněž silně působí zažitá zkušenost ze systému sociálních jistot uplatňovaná paternalistickým komunistickým státem. Jak jsme ukázali, lidé vztahují ke státu velká, z valné části však těžko realizovatelná očekávání a kladou na něj nároky poznamenané právě touto zkušeností. Přeměna ekonomického mechanismu otevírá značné naděje do budoucnosti, avšak zároveň značné problémy pro přítomnost. Sociální politika pak působí jako "nárazník, který umožňuje lidem čekat"; stabilizuje kupní sílu a redukuje úroveň konfliktů ve společnosti [Vobruba 1992]. Sociální smír je silným argumentem v rukou odborů a mocnou zbraní opozice, neboť jeho uchování je nutnou podmínkou fungování ekonomiky.

Pro spíše *reziduální sociální politiku* konzervativního typu hovoří především nutnost obnovení individuální odpovědnosti za vlastní osud a životní standard, systematicky vymycované komunistickým systémem. Znamená to, že je nutné rozdělit propletenec ekonomicko-sociálních garancí, tj. "odstranit stále přetrvávající konfúzi sociálních a ekonomických kritérií rozdělování" [Hartl, Večerník 1992: 170], resp. "propojení mezi ekonomickou, politickou a sociální funkcí státu" [Kolarska-Bobinska 1992: 63]. Uplatňovat jakoukoli sociální velkorysost v období bezprostředně následujícím po komunismu by znamenalo chytit se do jeho pasti v obou uvedených významech, tj. vystavit se nebezpečí kontinuity jak v chování individuí, tak v aktivitách státu. Pro úspornou sociální politiku samozřejmě mluví také reálné rozpočtové meze v období, kdy tržní ekonomika je v rozběhu a daňové a sociální instituce jsou nevýkonné. (Je vskutku otázkou, zda sociální politika posledních let byla tak úsporná, jak mohla a měla být.)

Zdá se, že sociální systém dnes není jednoznačně zvratitelný ani "doleva" (k univerzálnímu schématu založenému na sociálním občanství), ani "doprava" (k reziduálnímu systému pouze okrajově doplňujícímu soukromé pojištění). Diskuse se vedou spíše o výši a podmínkách pobírání jednotlivých dávek než o systému jako takovém. Proto jsou problémy viděny pouze v omezeních daných

rozpočtem: objektivní rozpočtové limity nutí vládu ke zkracování výdajů a k užší sociální politice. Proto také byly minimální dávky zvýšeny méně, než odpovídá růstu životních nákladů a doba poskytování dávek v nezaměstnanosti byla redukována na polovinu. Proto se dnes rovněž přistupuje k testování některých dávek dříve určených celé populaci nebo jejím částem, bez ohledu na výši příjmů.[12]

Charakter budoucího systému sociální regulace se bude profilovat nikoli v nových převratných koncepcích a revolučních aktech, nýbrž v postupných změnách a adaptacích jednak na domácí ekonomické problémy a rozpočtové možnosti, jednak na tlak okolí a nároky mezinárodních institucí. V úvahách o něm je třeba respektovat dvě důležitá rozlišení.

První je rozlišení mezi systémem cílovým, který by již plně respektoval charakter společnosti a historického kontextu, a systémem instrumentálním, který vytváří podmínky k dosažení systému cílového. Zatímco systémem cílovým zřejmě nakonec bude univerzální sociální občanství (sociálně tržní ekonomika), systémem instrumentálním je zřejmě co možná nejúspornější sociální regulace, kde stát bude skutečně fungovat jako instituce poslední volby a dávky budou mít maximálně motivační funkci pro trh práce. Mezi různými typy sociální politiky však nejsou propasti a systém se může adaptovat na nové možnosti i cíle postupně.

Druhým, navazujícím, je rozlišení mezi vzory přicházejícími ze Západu a možností je aplikovat z hlediska systémového i rozpočtového. Jestliže jsme vystaveni silné argumentaci ve prospěch "dekomodifikace" práce, pak je možné ji přijmout až po nezbytné "marketizaci" zaměstnání a individuálních životních voleb. Ve skutečnosti prvním stupněm je práci i sociální zajištění "depolitizovat", tj. zbavit je jejich konfúzního politicky-režimního charakteru. Je nutné přehledně od sebe oddělit trh a stát, ekonomické a sociální faktory, distribuci a redistribuci. To se týká jak mechanismů a institucí, tak hodnotových principů individuálního jednání. Teprve na takovémto základě lze uvažovat o jejich novém propojení, sociální ekonomice a sociálním statusu práce.

Je jasné, že přijetí rozsáhlých občanských práv v materiálně vyrabovaném hospodářství a eticky vyprázdněné společnosti by nebylo ničím jiným než krátkozrakým populismem vedoucím k ještě hlubšímu podemletí zdrojů ekonomické a sociální rekonstrukce. Je ovšem také jasné, že nemůže být příkrého rozdílu ani mezi cílovým a instrumentálním stavem, ani mezi "první" a "druhou" Evropou.

Na jedné straně stojí otázka, do jaké míry bude sociální deregulace konzervativního typu politicky průchodná a sociálně snesitelná. Na druhé straně je nutno přijmout, že tato společnost nemůže otevírat cestu "konkurenčnímu" modelu regulace minulého století, avšak ani se vrátit k "fordistické" regulaci přinášející ekonomický růst za cenu omezení poptávky a narušení sociálního smíru. Obě nebezpečí tu jsou latentně přítomna, stejně jako nebezpečí populistické korupce dělnictva novými autoritářskými elitami. Vláda se musí opřít o dynamické sociální

12) To se konkrétně týká státního vyrovnávacího příspěvku, kde budou napříště prověřovány příjmy poživatelů, a to buď s pomocí evidence u zaměstnavatelů, nebo na základě čestného prohlášení.

skupiny a nabídnout přijatelný sociální kompromis těm, jejichž jistoty byly otřeseny a jejichž perspektivy zůstávají nejasné. Tento kompromis musí mít zřetelné ekonomické parametry a jasný časový horizont.

JIŘÍ VEČERNÍK *se dlouhodobě zabývá problémy příjmové diferenciace a ekonomické nerovnosti. Je autorem řady článků a studií na toto téma. V Sociologickém ústavu AV ČR nyní vede projekt "Trh práce, příjmová diferenciace a sociální politika v období transformace" a je šéfredaktorem Sociologického časopisu. Je mj. členem výkonného výboru Luxembourg Income Study, spolupracuje s dalšími zahraničními institucemi v oblasti sociální politiky a ekonomické sociologie. Přednáší na Fakultě sociálních věd UK.*

Literatura

Aleman, U. 1990. *Neokorporatismus.* Frankfurt/M.: Campus.

Block, F. 1985. "Social policy and accumulation. A critique of the New consensus." In *Stagnation and Renewal in Social Policy*, ed. by G. Esping-Andersen, M. Rein, L. Rainwater. New York: M. E. Sharpe.

Castle-Kanerova, M. 1992. "Social policy in Czechoslovakia." In *The New Eastern Europe*, ed. by B. Deacon. London: Sage.

De Deken, J. J. 1992. "Social policy and politics of solidarity. Are there any prospects for social democracy in East-central Europe? Some reflections with particular reference to Czechoslovakia." In *Social Democracy in East-Central Europe*, ed. by M. Waller, B. Coppieters, K. Deschouwer. London: Frank Cass.

Deacon, B. 1992a. "The impact of supranational and global agencies on Central European national social policy." *Conference on Social Responses to Political and Economic Transformation.* Praha, CEU 29.-31. května.

Deacon, B. (ed.) 1992b. *The New Eastern Europe.* London, Sage.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G., M. Rein, L. Rainwater (eds.) 1985. *Stagnation and Renewal in Social Policy.* New York: M. E. Sharpe.

Ferge, Z. 1992. "Social policy regimes and social structure. Hypotheses about the prospects of social policy in Central and Eastern Europe." In *Social Policy in a Changing Europe*, ed. by Z. Ferge, J. E. Kolberg. Frankfurt/M.: Campus/Westview.

Ferge, Z., J. E. Kolberg 1992. *Social Policy in a Changing Europe.* Frankfurt/M., Campus/Westview.

Ferge, Z., 1993. "Social change in Eastern Europe: Social citizenship in new democracies". Contribution to the First European Conference of Sociology. Vídeň, 26.-29. srpen 1992 (český překlad v: *Sociologický časopis* 29 (1993), č. 2).

Hartl, J., J. Večerník 1992. "Economy, policy and welfare in transition." In *Social Policy in a Changing Europe*, ed. by Z. Ferge, J. E. Kolberg. Frankfurt/M.: Campus/Westview.

Kolarska-Bobinska, L. 1992. "Socialist welfare state in transition." In *The New Eastern Europe*, ed. by B. Deacon. London: Sage.

Kolberg, J. E., G. Esping-Andersen 1992. "Welfare state and employment regimes." In *Between Work and Social Citizenship*, ed. by J. E. Kolberg. New York: M. E. Sharpe.

Leibfried, S. 1992. "Toward an European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Communisty". In *Social Policy in a Changing Europe*, ed. by Z. Ferge, J. E. Kolberg. Frankfurt/M.: Campus/Westview.

Marshall, T. H. 1964: *Class Citizenship and Social Development.* Garden City/New York: Doubleday.

Mink, G., J.-Ch. Szurek, 1992. "Adaptation and conversion strategies of former communist elites." Paris: RESPO (český překlad v: *Sociologický časopis* 29 (1993), č. 3).

Možný, I. 1991. *Proč tak snadno?* Praha: Slon.

Offe, C. 1991. "Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe." *Social Research* 58: 865-892.

Offe, C. 1992. "The politics of social policy in East European transition. Antecedents, agents and agenda of reform." *Conference on Comparative Studies of Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions.* Bremen 3.-6 září 1992.

Okun, A. M. 1975. *Equality and Efficiency, The Big Trade Off.* Washington: Brookings Institutions.

Polanyi, 1957. *The Great Transformation.* Boston: Bacon Press.

Przeworski, A. 1986. "Material interests, class compromise and the transition to socialism." In *Analytical Marxism*, ed. by J. Roemer. Cambridge: Cambridge University Press.

Putterman, L. 1990. *Division of Labour and Welfare: An Introduction to Economic Systems.* Oxford: Oxford University Press.

Roemer J. 1986. *Analytical Marxism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Staniszkis, J. 1991. *The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experiment.* Berkeley: University of California Press.

Stark, D. 1992. "From system identity to organizational diversity: analyzing social change in Eastern Europe." *Contemporary Sociology* 21: 299-304.

Svoboda a prosperita 1992. Volební program Občanské demokratické strany.

Titmus, R. M. 1974. *Social Policy. An Introduction.* London: Allen and Unwin.

Večerník, J. 1991a. "Distribuční systém v Československu: empirická fakta, výkladové hypotézy." *Sociologický časopis* 27: 39-56.

Večerník, J. 1991b. "Income distribution in Czechoslovakia." *Bulletin BIRG* 13: 14-18.

Večerník, J. 1992. "Labour force attitudes in the transition to the market: The Czechoslovak case." *The Journal of Public Policy* 12, No. 2.

Vobruba, G. 1992. "Transnational social policy in processes of transformation." *Contribution to the First European Conference of Sociology.* Vídeň, 26.-29. srpen 1992 (český překlad v: *Sociologický časopis* 29 (1993), č. 2).

Summary

Social policy of communist Czechoslovakia had two different faces. It proclaimed itself to be universal, based on work and generosity. In reality, the system was principally totalitarian: everybody was under control throughout his whole life. The population, however, generally did not interpret the system as a totalitarian system of control. It was perceived as a continuation of social democratic traditions, as an extension of the pre-war social policy and an expression of the old classless traditions of Czech society.

The beginning of the economic transition has brought a number of everyday social problems as well as large dilemmas. The first of them is related to the character of citizenship: the "social guarantees" of the past were proclaimed to be a certain form of social citizenship despite its fundamental totalitarian substance, work basis, and marginalizing effects etc. The second concerns the need to de-institutionalize the society and open space for spontaneous processes, simultaneously with the need for new institutions in the milieu of dilapidating power structures and normative chaos.

The idea of "building capitalism" according to a theoretical concept is impossible to realize. At least three systems serve as possible models: state, liberal and corporatist capitalism. With regard to pre-war traditions, the Czech Lands belong among the countries with corporative organization, along with Austria and Germany. Looking at the heritage of the past and problems of the present transformation, the Czech Lands can be, however, easily attracted to some variants of state capitalism. The necessity to cut off ties with communist paternalism reorientates the country toward neoliberal capitalism with a minimal amount of state participation. Today, the elements of all three models are present and there is no doubt that they will interact in the future, depending on the character and relations of main social actors.

Without any doubt, the socio-political scene is already prepared for new social actors in the form of social groups and movements representing property, professional and local interests. Nevertheless, while some of the new interests and activities call for forming associations, which, however, do not keep to their mission, the open space is then being fulfilled, without hesitation, by the ambitions of political leaders. The repressed social structure, however, can be quickly reformed (or radicalize) through the similarity of individual fates, common problems and following the need for collective action.

The character of the future social regulation system will crystalize not in revolutionary conceptions and acts, but in gradual changes and adaptations to the economic problems and budget constraints and the influence and pressure of Central European surroundings and international institutions. Here, we have to firstly distinguish between the expected system which respects the specific character of the society and the historical period, and an instrumental system which creates conditions for reaching the final system of our aspirations. Secondly, we have to distinguish between patterns coming from the West and the possibilities of applying them according to systematic and budgetary policies. It seems clear that to confirm a wide range of citizens rights in a materially plundered economy and in a society deprived of ethics would result to be nothing else other than short-sited populism which would then lead to an even deeper undermining of economic and social reconstruction sources.

Tabulka 1. Odpovědi na některé výroky o příjmech, soukromém podnikání a nezaměstnanosti (% odpovědí "určitě ano")

	Květen 1990	Prosinec 1990	Červen 1991	Prosinec 1991	Červen 1992	Leden 1993
A. "Kapitalismus představuje jedinou možnou cestu našeho vývoje."						
Česká republika		18,2	20,3	19,1	19,5	14,2
Slovenská republika		10,9	10,4	7,3	9,2	9,7
B. "Soukromému podnikání je třeba ponechat naprostou volnost."						
Česká republika	49,7	45,8	40,0	28,3	33,6	25,8
Slovenská republika	37,3	33,5	27,6	19,1	20,2	17,2
C. "Zahraniční firmy by měly mít zcela otevřené pole působnosti."						
Česká republika	17,1	22,5	19,3	15,9	16,6	10,0
Slovenská republika	13,0	10,9	12,0	8,8	9,8	10,2
D. "I v nových podmínkách by ekonomika měla zůstat pod kontrolou státu."						
Česká republika	52,0	39,7	39,0	37,3	29,2	28,6
Slovenská republika	53,9	42,7	38,7	41,4	31,5	31,4
E. "Je správné, aby opravdu schopní lidé měli hodně peněz, třeba i milióny."						
Česká republika	40,3	47,3	49,5	45,0	47,4	42,8
Slovenská republika	34,3	35,2	32,5	25,0	28,7	26,4
F. "Rozdíly ve mzdách by se měly zvětšit."						
Česká republika	57,8	55,5		46,9	43,4	35,2
Slovenská republika	48,0	43,9		31,9	29,1	22,4

Pramen: Výzkum "Ekonomická očekávání a postoje" 1990-1993 (pouze populace 25-60 let).

Tabulka 2. Některé postoje k liberálním hodnotám a ro. státu (%)

	určitě ano	spíše ano	spíše ne	určitě ne	
"Měl by podle Vašeho názoru stát větší měrou úředně stanovovat ceny?"					
Česká republika	15,6	32,1	34,8	17,5	100,0
Slovenská republika	22,1	41,7	27,6	8,6	100,0
"Měl by podle Vašeho názoru stát zajistit práci každému, kdo chce pracovat?"					
Česká republika	24,8	38,3	24,0	12,9	100,0
Slovenská republika	38,0	40,4	16,4	5,2	100,0
"Je podle Vašeho názoru třeba, aby privatizace rychle pokračovala i s tím rizikem, že se majetek dostane do nesprávných rukou?"					
Česká republika	8,1	19,7	39,4	32,8	100,0
Slovenská republika	3,4	17,2	45,3	34,2	100,0
"Myslíte si, že stát by měl zajistit bydlení každé rodině, které se nedaří získat byt?"					
Česká republika	18,2	44,7	27,2	9,9	100,0
Slovenská republika	25,1	43,8	22,1	9,0	100,0
"Myslíte si, že existující opatření v sociální politice, tj. příspěvky, rodinné dávky, podpory jsou v současné době dostatečné?"					
Česká republika	5,7	26,3	41,4	26,6	100,0
Slovenská republika	3,3	12,1	43,3	41,4	100,0
"Myslíte si, že stát by měl nařídit některým podnikatelům, aby snížili ceny svých výrobků?"					
Česká republika	18,5	30,0	29,1	22,5	100,0
Slovenská republika	27,4	37,2	23,2	12,3	100,0
"Soukromému podnikání je třeba ponechat naprostou volnost."					
Česká republika	33,2	34,6	25,0	7,2	100,0
Slovenská republika	19,9	33,2	34,6	12,3	100,0
"Je správné, aby opravdu schopní lidé měli hodně peněz, třeba i miliony."					
Česká republika	44,2	34,2	13,9	7,7	100,0
Slovenská republika	27,5	34,9	21,8	15,8	100,0
"Fungování trhu musí být zcela oproštěno od zásahů státu."					
Česká republika	16,2	35,1	39,9	8,7	100,0
Slovenská republika	12,4	33,1	39,9	14,5	100,0
"Za svoji chudobu si každý může především sám."					
Česká republika	16,2	30,5	36,2	17,0	100,0
Slovenská republika	8,6	17,8	40,3	33,3	100,0
"Lidé u nás dnes bohatnou především nepoctivým způsobem."					
Česká republika	33,6	44,3	19,5	2,5	100,0
Slovenská republika	38,0	45,4	14,1	2,5	100,0

Pramen: Výzkum "Ekonomická očekávání a postoje", červen 1992 (celá populace).

Tabulka 3a. Faktorová analýza (po rotaci Varimax) postojů k liberálním hodnotám a roli státu (formulace otázek viz v tabulce 2)

	FAKTOR 1 (silný stát)	FAKTOR 2 (silný trh)
stát stanovovat ceny	0,63540	-0,35755
stát zajistit práci	0,74323	-0,19985
privatizace rychle	-0,31908	0,49883
stát zajistit byt	0,71077	0,05364
dávky jsou dostatečné	-0,47592	0,11077
stát řídit ceny	0,66322	-0,26464
volnost soukromému podnikání	0,00940	0,79433
schopní lidé milióny	-0,26255	0,63319
trh bez zásahů státu	-0,09651	0,69045
každý odpovědný	-0,32540	0,52852
bohatství nepoctivé	0,47629	-0,21075

Tabulka 3b. Clustery utvořené na základě faktorových skórů

Cluster	FAKTOR 1 (silný stát)	FAKTOR 2 (silný trh)	Velikost clusteru
CL1	-0,8661	1,0910	349
CL2	1,1452	1,3044	231
CL3	0,6599	-0,1209	670
CL4	-0,9398	-0,2939	479
CL5	0,1495	-1,5041	306
			2035

Tabulka 3c. Korelace clusterů k některým sociálním charakteristikám

	CL1	CL2	CL3	CL4	CL5
Pohlaví	-0,0638*	-0,0117	0,0345	0,0027	0,0310
Věk	-0,0643*	0,0318	0,0184	-0,0684**	0,0848**
Vzdělání	0,1554**	-0,0883**	-0,1391**	0,1072**	-0,0327
Levice/pravice	0,3658**	0,0664*	-0,2112**	0,0539*	-0,2213**
Majetek	0,1363**	0,0144	-0,0865**	0,0112	-0,0589*
Velikost obce	0,0417	0,0041	-0,0158	0,0327	-0,0611*
ČR/SR	-0,1711**	-0,0184	0,1343**	-0,0840**	0,1168**

Pramen: Výzkum "Ekonomická očekávání a postoje", červen 1992.

Tabulka 4. Preference sociálně tržní ekonomiky a ekonomiky ního trhu

Otázka: *"Dávdte celkově přednost 1. ekonomice sociálně tržní, kde stát do značné míry ovlivňuje ekonomiku či 2. ekonomice volného trhu, s minimálními zásahy státu?"*

1. sociálně tržní	2. volný trh
Ženy (56 %) + + + Osoby nad 60 let (62 %) + + + Základní škola (64 %) + + +	Muži (54 %) + + Osoby do 29 let (55 %) + + Osoby 30-39 let (53 %) + Vysoká škola (59 %) + + +
Rolníci (60 %) + Dělníci (54 %) + Zemědělství (54 %) +	Odborní pracovníci (56 %) + Průmysl (53 %) + Peněžnictví (65 %) +
Majetek do 200 tis.(60 %) + + Plat do 2500 Kčs (58 %) + + +	Majetek nad 1 milion (66 %) + + Plat nad 7500 Kčs (73 %) + + +
ČSSD (79 %) + + + KSČM (90%) + HZSD (57 %) + + + SDL (78 %) + + +	ODA (64 %) + + ODS-KDS (71 %) + + +
Obce do 5000 (55 %) + + Slovenská republika (57 %) + +	Velkoměsta (54 %) + + Česká republika (51 %) + +
"cítí se určitě chudí" (67 %) + + "vycházejí s příjmem obtížně" (65 %) + + + "obávají se určitě nezaměstnanosti" (66 %) + + + "určitě by měla vládnout pevná ruka" (57 %) + + "určitě je třeba chránit národ před cizími vlivy" (68 %) + + +	"určitě se necítí chudí" (66 %) + + + "vycházejí s příjmem snadno" (69 %) + + + "určitě se neobávají nezaměstnanosti" (54 %) + + "určitě by neměla vládnout pevná ruka" (66 %) + + + "určitě není třeba chránit národ před cizími vlivy" (77 %) + + +

Pramen: Výzkum "Ekonomická očekávání a postoje", červen 1992.

Čtení: Z dotázaných žen se jich 56 % přiklání k sociálně tržní ekonomice, zatímco z dotázaných mužů se jich 54 % přiklání k ekonomice volného trhu.

Statistická významnost:
+ + + < 0,001
+ + < 0,01
+ < 0,05

JOURNAL OF
EUROPEAN
SOCIAL POLICY

The dramatic changes taking place across Europe have provoked a fundamental rethinking of social policy. In addition, the moves towards economic and political integration mean that increasingly social policy decisions will be taken at a European rather than a national level.

With a focussed, European coverage of these issues, the Journal of European Social Policy offers:

- articles from leading specialists and academics, providing expert analysis of key social policy issues
- comprehensive coverage of the full range of social policy concerns
- up-to-date reports of the latest European trends, new legislation, analysis of new and existing European Commission programmes, and recent research

Articles for Journal of European Social Policy Volume 5 include:

Young people and families in Poland: changing times, changing dependencies?
Claire Wallace

Theories of Power in *The Three Worlds of Welfare Capitalism*
Jim Kemeny

A framework for the comparative study of social services
Jens Alber

The truly poor: direct and indirect consensual measurement of poverty in Sweden
Björn Halleröd

Free sample issue available

Volume 5, 1995	(4 issues)		ISSN 0958 9287	
	UK	W Eur	E Eur	RoW
Institutional	£85	£97	£91	£94/$160
Individual	£43	£45	£27	£47/$80
Single issues	£24	£24	£14	£26/$44

❑ Please send me a FREE sample issue of Journal of European Social Policy with no obligation to subscribe
❑ I would like to subscribe, please send me an invoice
Czech Soc

Name:

Address:

Please return this coupon to: Julia Wood, Longman Higher Education, Longman House, Burnt Mill, Harlow, Essex CM20 2JE, UK.
☎ +44 (0) 1279 623212, Fax: +44 (0) 1279 623862

Longman Higher Education

Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland

MITCHELL ORENSTEIN*
Department of Political Sciences, Yale University, New Haven, CT, USA

Abstract: Social policy has influenced both the popularity of economic reforms and the fate of reformist politicians throughout East Central Europe. With careful planning, social policies can be used to ameliorate the costs of economic reform. Yet some countries in East Central Europe have rated the social dimension of transformation more highly than others. In the Czech Republic, post-1989 governments made social policy an essential part of their transformation project, while Poland's "shock therapists" ignored or postponed dealing with the social dimension. As a result, the Czech Republic prevented social problems from causing a political backlash and began to construct or reconstruct the institutions of the welfare state. Lack of attention to social policy and poor state planning in Poland caused a misallocation of scarce resources and a disintegration of key elements of the social safety net. Loss of social security in Poland contributed to public displeasure with the course of reform and to the post-communist victory in parliamentary elections in 1993. Despite a continuing feud between neo-liberal and social-democratic approaches, the Czech Republic has created a basic framework for a reborn welfare state, while Poland has not progressed beyond reactive, stopgap measures.

Czech Sociological Review, 1995, Vol. 3 (No. 2: 179-196)

Transforming post-socialist economies confront vastly different social policy challenges from those of developed welfare states. Thinking of the special problems of transition in East Central Europe, Claus Offe [1993: 652] identifies a logical progression of three social policy stages that countries must traverse: "emergency measures, institution-building, and reform and adjustment within established social policy institutions." Emergency measures are *ad hoc* or discretionary procedures intended to cope with pressing transition-induced social problems such as rising unemployment. Once these are addressed, governments may construct new social policy institutions that fit the demands of the new economic system. Only after this process of institution-building is relatively advanced is it possible to speak of "'normal' social policies, including an ongoing process of institutional reform and adaptation" [Ibid.: 655]. I will argue that because the Czech Republic and Poland followed different overall strategies of socio-economic transformation in the immediate post-1989 period, the Czech Republic has entered the phase of institution-building and is well on the way to a "normal" social policy, while Poland has yet to advance beyond emergency measures. Differences in financial resources and initial conditions alone do not account for observed policy results.

Different social policy outcomes in the Czech Republic and Poland can be closely linked to strategic choices about the general course of reform. Post-1989 governments in the two countries adopted different strategies of radical economic reform: shock therapy in Poland and a social-liberal or social-market approach in the Czech Republic. These

*) Direct all correspondence to Mitchell Orenstein, P.O. Box 206091, New Haven, CT 06520. Funding for the research of this paper was provided by the International Research and Exchange Board (IREX), Yale University, and the Woodrow Wilson International Center for Scholars.

strategies were distinguished, in part, by their attitudes toward the social dimension of the transformation process. In shock therapy, as outlined and explained in the writings of Jeffrey Sachs and Leszek Balcerowicz, two of the most prominent architects of the "big bang," the main object was to create markets and capitalism. These tasks, including price liberalization, macro-economic stabilization and privatization, had to be completed quickly, before strongly-organized interests could mobilize to block reforms that were in the interest of the country as a whole. Building or reconstructing social welfare institutions could wait for a further stage in the reform process. Jeffrey Sachs [1994: 5] writes explicitly that, "Although there are many submodels within Western Europe, with distinct versions of the modern welfare state, the Western European economies share a common core of capitalist institutions. It is that common core that should be the aim of the Eastern European reforms. The finer points of choosing between different submodels – the Scandinavian social welfare state, Thatcherism, the German social market – can be put off until later, once the core institutions are firmly in place."

Radical neo-liberals in Czechoslovakia, including former Finance Minister Václav Klaus, probably agreed with this assessment. But in the first Czechoslovak governments from 1989-92, Klaus' view was not that of the majority. These first federal governments included former party members who, although probably not convinced Marxists, did have a vaguely social-democratic political outlook, and several 1968ers, advocates of "socialism with a human face," who had been banished from Prague during "normalization," but were still infused with the vision and ideals of a wildly popular economic reform program with a strong social-democratic content. Furthermore, President Václav Havel, while an indomitable opponent of communism, was no great friend of capitalism. He wrote scathing attacks on consumerism in the West and advocated moral, rather than economic, development. His political allies were more left-leaning on economic issues than Klaus' team, when they understood economics at all. The result of having Klaus at the Ministry of Finance and Petr Miller (a future member of the Czechoslovak Social Democratic Party) at the Ministry of Labour and Social Affairs was intense disputation, ending in a compromise embodied in Klaus and Vladimír Dlouhý's Radical Strategy of Economic Reform, passed by the government in April 1990. Klaus won on price liberalization, macroeconomic stabilization, and privatization, but the social democrats won on social policy. Klaus needed the votes of at least some of the social democrats to get his program through the government, so he accepted into his own program a social policy section drafted entirely by Petr Miller's Labour Ministry [Myant 1993: 177; interviews by the author with Petr Miller and Igor Tomeš]. The result of this social-liberal hybrid embodied in the "radical" strategy was the construction of the basic institutions and principles of a new welfare state concurrent with neo-liberal economic reform. Although there has been significant debate over the future of social policy in the Czech Republic, during the first five years of reform, the social-liberal strategy succeeded in ameliorating some of the most significant social costs of the transformation and began the process of founding new social policy institutions.

Czech Social-Liberalism

One of the ironies of the Czech transformation is that its successes in the social policy arena have been shielded from public view by the neo-liberal rhetoric of Prime Minister Václav Klaus. Klaus often calls for a market economy "without adjectives," rather than a social-market economy, and has become the most prominent advocate of Thatcherism in

East Central Europe. Nonetheless, the Czech Republic was much less Thatcherite in its social policy than Poland, where privatization of the health service followed quickly after 1989 and a *laissez-faire* attitude towards the social dimension of reform has generally prevailed. As one Czech sociologist gently put it, "the rather low impact of Right-wing ideologies on social policy matters" in the Czech Republic is remarkable, despite their strong role in shaping macroeconomic policy [Potůček 1994a]. Since Klaus' victory in the June 1992 elections in the Czech lands and the split of Czechoslovakia in 1993, he has attempted to shift social policy more in line with his brand of neo-liberal thinking, but has faced resistance from already-established institutions founded under a social-democratic policy regime. In many cases, Klaus has not fundamentally altered them.

The social-democratic or rather social-liberal vision that prevailed in the Czech Republic immediately after 1989 had both a short-term and a long-term component. In the short term, the policy planners intended to cushion the effects of the economic transformation through a range of transitional measures. Many of these were laid out in the "radical" strategy document prepared by Klaus and Dlouhý in early 1990. In the long run, a thorough reconstruction of the social welfare system was envisaged that "would motivate individuals and social groups into action, would lead to social independence and responsibility of the citizen and of whole social groups for their own social situation" [Miller et al. 1993: 7]. The goal was to create a welfare state based on liberal principles that would be compatible with a market economy and support political democracy.

Of the short-term measures, probably the central one was the concept of compensating citizens for cuts in consumer subsidies with direct cash payments. Food subsidies were slashed in mid-1990 and abolished completely in the first few months of 1991 [Kočárník 1992: 27], but the money that had previously been paid to food producers was now paid directly to food consumers, though only for a few years. Compensation amounted to 140 crowns per month per person, or around 5% of the average wage. Compensation payments for the loss of food subsidies amounted to over 6 billion crowns in 1991 and over 7 billion in 1992 ($256 million) [*Czech...* 1994: 166] and were then gradually reduced from 1993 to 1995, being paid only to lower income families as part of an attempt to introduce greater targetting of social benefits [Heady and Smith 1994: 31]. While the government levied no tax on food from 1990-1992, in January 1993 the value-added tax (VAT) was introduced and food began to be taxed at the lower 5% rate. So through a combination of tax policy and direct cash payments, Czech citizens were protected to a significant extent from the vast increase in food prices caused by price liberalization in 1990 and 1991. Partly because of the lack of taxation, food prices grew much less dynamically from 1990-92 than prices for non-food goods, rising 74.2 percent over their 1989 levels, as compared to 104.4 percent for non-food goods, thus significantly limiting the level of inflation [*Czech...* 1994: 153].

Table 1. Consumer Price Index of Goods and Services, Czech Republic

	1989	1990	1991	1992
Total	100	109.9	172.2	191.3
Food goods	100	110.5	159.7	174.2
Services	100	106.9	148.6	186.6
Public catering	100	110.1	174.8	189.5
Non-food goods	100	110.5	187.5	204.4

Source: Czech Statistical Office [*Czech...* 1994: 160].

An additional transitional policy continued government subsidies of basic consumer costs, such as rent, heat, electricity, and transport. Although the total level of subsidies in the Czech Republic was cut from 15 percent to 5 percent of GDP [Kočárnik 1992: 7], the remaining subsidies were almost entirely targeted towards alleviating the social costs of reform. Czech rail fares did not increase at all between 1990 and 1994, making the Czech passenger train system the cheapest in Europe. A Union Bank of Switzerland study in 1994 found that Prague had the cheapest municipal mass transit system and the lowest wages of all the European cities included. A ten kilometer ride in Prague in 1994 cost $0.20, while a similar ride in Zürich cost $2.24. Wages in Prague were, on average, ten percent lower than in Budapest. Food prices were lower than in Manila, Cairo, Bogota, or Jakarta. And in Prague, a Czech could still find a small apartment for as low as $40 per month.

Rent control and rent subsidies were perhaps the most controversial element of the transitional social policy. For they concerned over a hundred thousand landlords who had apartment buildings "returned" to them through restitution as well as many others who had tenants in their privately-owned homes throughout the communist period. Since rent control clearly did not benefit everyone, and reflected a state-imposed restriction on owners of private property, Klaus was frequently attacked for not living up to his Thatcherite rhetoric on this issue. Klaus answered critics publicly in one of his regular weekly articles in *Lidové noviny*, a pro-government daily newspaper, entitled, "Why we still regulate rents" (25 April 1994). Klaus argued that instant deregulation of the housing market would cause enormous social problems and cost the state budget a great deal of money. Noting that rent de-regulation would also force a reallocation of money from tenants to home-owners, Klaus asked "whether we must perform this reallocation at the height of the transformation process, together with not small complications for many of our people, or whether we want to spread it out into a further time period." It should be noted that Klaus had previously declared the transformation process complete in a speech in the West Bohemian city of Plzeň. Apparently that did not apply to the housing sector. Rent controls were eased between 1992 and 1995, allowing a dramatic increase in rents only after the massive 1991 price liberalization. But even when rents doubled, since the initial level was so low, the average low-income working class household spent only 16.9 percent of its income on rent in 1992 [*Czech...* 1994: 172]. The following table shows that government-controlled service prices, including rent, grew much less rapidly than prices of other goods, especially in 1991. Table 3 shows that government-controlled prices for rent, fuel, and health care grew much less rapidly in the Czech Republic than in Poland, relative to growth in the consumer price index.

Table 2. Consumer Price Index of Services (Czech Republic)

	1989	1990	1991	1992
Total (All Goods and Services)	100	109.9	172.2	191.3
All Services, including:	100	106.9	148.6	186.6
Administrative, notarial, court, local and other fees, insurance, etc.	100	100.3	102.9	114.1
Housing rent and municipal services	100	100.1	144.7	209.6
Education, culture, entertainment and sports	100	107.5	144.7	166.4
Transport and communications	100	107.6	150.9	173.9
Recreation, health care, social facilities, etc.	100	128.6	178.6	192.0

Source: Czech Statistical Office [*Czech...* 1994: 160].

Table 3. Relative Price Changes in the Czech Republic and Poland, 1989-1993 (1989=100)

Relative Price of:	1989	1990	1991	1992	1993
Gross Rent and Water Charges					
Czech Republic	100.0	93.5	95.4	124.5	134.5
Poland	100.0	120.2	158.1	176.5	174.2
Fuel and Power					
Czech Republic	100.0	91.7	98.4	117.8	108.7
Poland	100.0	182.4	304.8	413.9	449.7
Health					
Czech Republic	100.0	109.9	112.5	125.3	157.9
Poland	100.0	136.1	155.0	169.0	171.0
Education					
Czech Republic	100.0	92.4	78.2	95.0	96.1
Poland	100.0	97.4	129.4	136.3	132.9

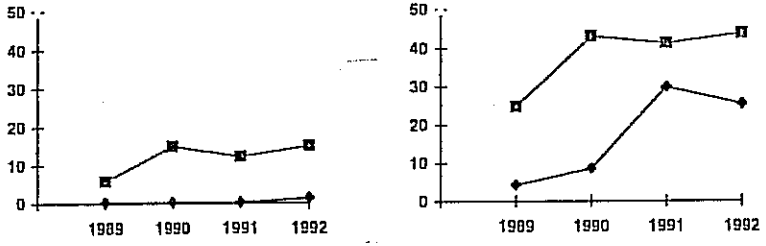
Source: Unicef ["Crisis..." 1994: 100]. Relative prices reflect changes in the price of certain items compared to the change in the total consumer price index, essentially inflation-adjusted price changes from a 1989 base level.

Long-Term Social Policy and Institution Building

Compensation payments, consumer subsidies, and rent control were mainly viewed as transitional measures, but the 1990 scenario for social reform also prepared the basis for a long-term reconstruction of the social safety net. Fundamental to this was a reformation of the "living minimum", implemented with the passage of federal law 463/1991 and subsequent republic legislation [Průša 1993: 33]. The living minimum was intended to define a guaranteed level of social income below which no citizen would be allowed to fall. Planned and implemented with technical assistance from the International Labour Organization and funding from the European Union, the living minimum provided a universal standard for minimum pensions, social benefits, unemployment benefits, and the minimum wage level. Czech governments are required to revise the living minimum yearly in line with changes in the consumer price index and average wages. At the end of 1991, when the living minimum law took effect, an estimated 125,000 households – 3

percent of the total number – were living below the minimum. This number rose to 158,000 in the first quarter of 1992 before falling to 120,000 later that year [Průša 1993: 35]. The proportion of households living below the official minimum remained around 3 percent throughout the transformation. Since the living minimum was not only calculated by the Ministry of Labor and Social Affairs, but actually implemented through the central and local networks of welfare and labor offices, very few Czech citizens experienced extreme poverty during the transformation, although the vast majority suffered a decline in income, and considered themselves to be living on or around the border of subsistence in 1992, subjectively defined [Potůček 1993: 211].

Graph 1. Extreme poverty (left) and poverty (right) rates (in percent) in the Czech Republic (◆) and Poland (■)



Source: Unicef ["Crisis..." 1994: 2]. Unicef calculates the poverty line at 40 percent of the 1989 average wage (not the current average wage) for Poland and 35 percent of the 1989 average wage for the Czech Republic. This definition and data may overestimate poverty [Schwartz 1994]. For this reason, Unicef also calculates extreme poverty, which they define as 60 percent of the poverty line. Here the effects of the living minimum in the Czech Republic can be seen.

The following table shows that under Klaus, the living minimum fell 8-9 percent below its initial 1991 level, but has since been maintained in real terms. This is a good example of the extent of Klaus' neo-liberalism in the social policy arena. State generosity was reduced slightly, but the program remained fundamentally unchanged.

Table 4. Increases in Living Minimum for a Four-Member Family, Czech Republic

Month/Year	Nominal Payment (Czech crowns)	Real Value Index (1991 level = 100)
11/1991	5600	100
3/1993	6400	91
2/1994	7060	92
1/1995	7840	92

Source: Mladá fronta Dnes, 9 December 1994, p. 2. Figures are for a four-member family with two parents and two children between 10-15 years of age.

After the reformulation of the living minimum in 1991, the next great step in creating a new welfare state came in January 1993 with the initiation of a tax reform that instituted separate payroll taxes for pension and sickness insurance, unemployment benefits and active labor market policies, and health insurance. Health insurance payments were henceforth to be collected by an extra-budgetary General Health Insurance Fund, although later reforms allowed citizens to choose to direct their contributions to a variety of public and private health care funds. The separation of health insurance from the state budget, with a guaranteed source of payroll tax income, was a major step in changing the methods of health care finance, and one that has not yet occurred in Poland, where health care funding comes directly from the state budget and was thus vulnerable to budget cuts, falling 9.2 percent in 1991 in real terms [Golinowska 1994: 36].

Table 5. Dedicated Payroll Taxes in the Czech Republic and Poland, 1994 (in percent)

	Pension & Sickness Benefits	Unemployment Policies	Health Insurance Fund	Total
Czech Republic	32.00	3.00	13.50	48.50
Poland	45.00*	3.00	–	48.00
Employer contribution:				
Czech Republic	24.00	2.25	9.50	35.75
Poland	45.00	3.00	–	48.00
Employee contribution:				
Czech Republic	8.00	0.75	4.00	12.75
Poland	0.00	0.00	–	0.00

Sources: Czech Ministry of Labor and Social Affairs [*Social Protection...* 1994] and Institute of Labour and Social Studies [*Social Policy...* 1994] for Poland.

*) In Poland, the 45 percent contribution to FUS also covers family and maternity benefits that are funded out of the general budget in the Czech Republic. Therefore the numbers in this column are not strictly comparable.

Pension and sickness benefits were not fully separated from the state budget, a source of dispute between the government and trade unions, but a Czech Social Security Administration was founded with a network of district offices, under the direct authority of the Labor Ministry. Minister of Labor and Social Affairs, Jindřich Vodička, explained the government's unwillingness to create an independent fund, saying, "We do not want to surrender the possibility of the state not only to formulate, but also to directly pursue particular goals of social policy. (...) Besides that, a complete separation of social insurance from the state budget would require an automatic system of indexation" (interview in *Ekonom* 41: 1993). The government wished to maintain control over the goals and financing of social policy and prevent the system from becoming a drain on the state budget. By contrast in Poland, fully 20 percent of the state budget was paid as a subsidy to the deficit-ridden Social Insurance Fund (FUS) and the Retirement-Disability Fund for Farmers (FRUS) in 1992, adding significantly to Poland's fiscal crisis [Golinowska 1994: 31]. In the Czech Republic, the social insurance fund has collected more than enough money to cover outlays, with a 17.5 billion crown ($625 million) surplus in 1993. The remaining money was used to subsidize state budget expenditures on social

assistance, much to the exasperation of the trade unions who want the money placed in a separate fund and used only for future pension and sickness benefits (*Hospodářské noviny*, 21 April 1994).

Visible employee contributions to the Social Security Fund were intended to increase the transparency of the social welfare system and to introduce a sense of individual responsibility. In the communist past, individuals had taxes automatically deducted from their pay and did not know how much went for pension, health, or other benefits. Reformers believed that employee contributions would make citizens realize the full cost of the social safety net and therefore reduce demands on the paternalistic provision of the state. The tax reform emphasized the principle of insurance, rather than universal free provision from general funds for pensions and health. A stronger link was established between individual contributions and benefits, although basic health and pension insurance were made mandatory, with the state filling in for people unable to pay. Thereby a level of social solidarity was maintained and a minimum level of benefits insured. With the tax reforms of 1993, the Czech Republic entered the institution-building phase of its social policy transformation.

Klaus' victory in the June 1992 elections caused a shift away from the social-liberal principles that underlay earlier plans and attempts to reform the health and pension systems. While the changes were not immediate or dramatic, the focus and philosophy of Czech social policy clearly changed from 1992 to 1995, more or less in line with a new neo-liberal philosophy. The aims of the new social policy were to eliminate corporatist elements contained in previous social-liberal programs, to reduce state responsibility by relying only on minimum benefit levels, and to target social support only to those living within a narrow band just above the living minimum [Večernik 1994: 8]. Klaus and his team have to some extent successfully redefined and reoriented the development of the Czech welfare state, although in certain areas the new deal faced social resistance and had to be amended.

Supplementary Pension System: Neo-Liberalism in Practice

The new Czech supplementary pension system, introduced in 1995, best reflects the neo-liberal vision of social policy. In comparison to previous proposals, which had envisaged joint management of pension funds by trade unions and employers, the new Czech system relies on individual pension savings accounts to supplement the basic social security scheme described above. In defiance of International Labour Organization norms and general practice worldwide, employers were not required to make any contribution to their employees' supplementary pensions, leaving responsibility to the individual citizen and the state. Individuals make monthly payments into a capitalized pension savings account, and are rewarded with a matching payment from the state budget. Employers may contribute to their employees' pension accounts, but only on a voluntary basis, or as regulated by collective bargaining agreements and individual labor contracts. Obviously employers gain from this type of liberalism, while the benefits to employees remain to be seen. The individual and contractual nature of the new pension system angered the Czech trade unions, who had hoped to participate in the management of enterprise-based employee pension funds. After years of ineffective opposition within the tripartite Council for Economic and Social Accord, the Czech-Moravian Chamber of Trade Unions (ČMKOS) called a 24-hour protest strike in December 1994 as a last-ditch attempt to stop the government pension program from going forward (*Mladá fronta Dnes*, 14 December 1994). Despite a reasonable turnout, however, the trade unions failed to communicate clearly to the population the main reasons for their opposition and the government program was implemented in 1995 over their objections. The unions' failure to take advantage of a potentially popular issue (most Czechs opposed an increase in the retirement age, an important element of the pension reform) reflects their overall weakness and inability to mobilize support. This institutional malaise facilitated Klaus' construction of a neo-liberal pension policy regime. It is too early to assess the benefits of the supplementary pension system. Klaus' government believes capitalized pension funds will encourage economic growth by channeling public savings into the stock and bond markets, benefitting both pensioners and the economy as a whole. A long-term plan is to reduce the size of the basic state pension to approximately 35 percent of the average wage, thereby increasing reliance on the "second pillar" of individual pension accounts.

Health System in Transformation

The transformation of the health care system began immediately after the Velvet Revolution of 1989, at first led by a small group of activists within the Civic Forum committee of health personnel, which published a set of principles for health care reform in January 1990. These activists formed the core of the Ministry of Health Working Group for Reform that published a proposal for health care reform in May 1990 for public discussion. After a process of debate and consultation with health care professionals and associations, and within the government, the Czech government passed a set of "Principles of a New System of Health Care" at the end of 1990 that guided reform efforts over the next two years [Potůček 1994b]. Essentially, the Czech government proposed to maintain state-guaranteed universal access to a relatively high standard of care, while decentralizing control over health care providers. Citizens would be free to use the provider of their choice, whether public or private; and providers would be paid a standard fee for all services from a central health insurance fund. Contributions to the insurance fund would come from employees and employers, or from the state, in the case of non-working people.

The 1990 principles reflected the social-liberal views of the Civic Forum health committee and Czech Minister of Health, Martin Bojar. The social element of their philosophy was reflected in their plans to maintain state-guaranteed access to a standard level of health care. It was liberal insofar as it planned for competition among health care providers and allowed citizens to freely choose their doctors and hospitals. The social-liberals were opposed by a group of neo-liberals led by the chairman of the parliamentary committee for social policy and health care, Petr Lom, who later became Klaus' first appointee to lead the Ministry of Health. Neo-liberals supported rapid privatization of health care facilities, rather than a de-centralization that placed many facilities in municipal ownership. They also believed in higher pay for doctors, and increased opportunity to pay higher prices for a higher level of service [Potůček 1994b: 16].[1]

[1]) The Czech Prime Minister at the time was Petr Pithart, a friend of Havel's, and while Klaus did not control the government, he had a strong base of support in parliament. After Klaus won the presidency of Civic Forum in October 1990 against Havel's candidate, Martin Palouš, he controlled Civic Forum's parliamentary club, while the government became a *de facto* minority government. Klaus' group within Civic Forum evolved into the Civic Democratic Party (ODS), while Havel's group became the Civic Movement (OH) and lost the 1992 elections.

From 1990 to 1992, health care reform followed the social-liberal principles. In 1990 and 1991, the Regional and District Institutes of National Health were abolished and replaced by Local Associations of Health Services, a somewhat chaotic process that vastly increased the number of health care providers and enlarged the space for independent decision-making. In 1991 and 1992, parliament passed a great deal of major legislation, including acts on health insurance and the General Health Insurance Fund, and an act on non-governmental health facilities that created the legal basis for private health care providers. The General Health Insurance Fund was established at the end of 1991 with the task of planning and implementing a new system of health care finance. The Fund published a list of allowable fees for all types of medical procedures in May 1992 [Potůček 1993: 220].

Neo-liberals in parliament were dismayed at the monopoly of health care finance by the General Insurance Fund, and drafted a law on Sectional, Professional, Corporate, and Other Health Insurance Funds that passed into law in 1992. This law liberalized the health insurance market, but in doing so undermined the whole social-liberal system of health care financing. When the General Health Insurance Fund began to accept payroll tax contributions in 1993, a variety of other funds competed with it for contributions. These funds were typically marketed toward healthy, younger individuals, and offered higher payments to health care providers. This competition threatened to leave the General Fund with only the older, sicker, and poorer individuals, a high deficit and lower fee payments, so the state introduced a complicated system of redistribution among the funds, in proportion to the number of older members [Výborná 1994: 12].

While the Czech Republic maintained universal access to health care throughout the transition period, the new health care system is riven with problems. The current fee-for-service system of insurance allows health care providers a degree of flexibility in their charges, creating tremendous cost inflation that now threatens to bankrupt the insurance funds or force higher payroll taxes. Accounting systems are in disarray and doctors' salaries remain very low [Výborná 1994: 14-15]. In the summer of 1995, the death of a man in Moravia erupted into a mass media scandal and heightened public awareness of the problems of health care finance. The man's family claimed that he had been denied care at a local hospital because his private insurance company had been severely indebted to the hospital in question and had just recently had its contract cancelled. The possibility that care might be denied for financial reasons disturbed the Czech population and attested to the failure of an ill-planned, ill-conceived neo-liberal reform in this area. As part of his effort to introduce a minimal welfare state, Klaus wants to change the basic principle of equal care for all by introducing the possibility of making extra payments for extra services, limiting the free choice of providers, and allowing insurance companies to combine with providers in health maintenance organizations. However a clear neo-liberal approach to health care has not yet emerged, and equal universal coverage still exists in the Czech Republic.

Conflict Over Social Support

Beside pension and health care insurance, a key element of any welfare state is a system of direct state payments of social benefits to individuals and families. In the Czech Republic, some of these benefits were historically universal in coverage, like the child benefit that was paid to all mothers of children under three years of age. Some were also targeted to particularly needy social groups, such as invalids or parents of handicapped

children. One of the main goals of the Klaus government's welfare reforms has been to eliminate universal benefits and instead to offer state support only to families with incomes in a relatively narrow band above the living minimum. Klaus' attempt to introduce targeting of parent and child benefits in 1995 met with a great deal of resistance and public debate, forcing the government to withdraw its initial proposal from parliament. Opponents of targeting, including the trade unions, argued that means-testing required far higher administrative costs and had little social benefit. An independent analysis by British tax experts showed that the government's original targeting proposal would significantly reduce the number of families living at less than 1.25 times the living minimum, but mostly at the expense of families not much higher up the income distribution. Especially families earning at or around the benefit cut-off level "may be in the position where increasing hours of work will result in the loss of the child or parents' allowance" [Heady and Smith 1994]. The Klaus government eventually forced a compromise through parliament that staggered loss of benefits for people living at one to two times the living minimum. However, targetting seems to have upset a Czech population comfortable with the type of social solidarity implied by universal benefits and deeply rooted in national traditions. Conflict over targeting of social support corresponded with a substantial increase in support for the Czech Social Democratic Party, raising the question of how successful the neo-liberals will be in recasting the Czech welfare state in the long term.

Poland: The Ignored Social Dimension

In Poland, there was no overall vision of transitional social policy. Unlike the pro-active measures taken in the Czech Republic, Polish social policy has reacted to the fiscal crisis of the state more than it has conformed to any particular short or long-term strategy [Ksiezopolski 1993: 192]. What social policies did emerge were mostly emergency measures, some of them so ill-planned or ill-conceived that they frustrated development of long-term solutions. This was most notably the case with unemployment benefits and pension reform, both of which relied on a dangerous relaxation of eligibility criteria. Cash benefits to the unemployed and pensioners expanded dramatically, crowding out investments in health and education that are necessary for future growth. Although Poland undoubtedly entered the transformation period poorer and more indebted than the Czech Republic, poverty alone does not explain the failures of Polish social policy. Poor government planning and administration of benefit systems were important factors and are direct results of a shock therapy strategy of rapid economic transformation that tended to ignore the social dimension, or believe its reform could be safely postponed. Delaying social safety net reform and emphasis on *ad hoc* emergency measures damaged the ability of the state to deliver social services and further immiserated the population during the transition.

A surprising and contradictory personality in the Polish social transition was Jacek Kuroń, the first post-1989 Minister of Labour and Social Policy. In his short memoirs of his time in the Labour Ministry (entitled *Moja Zupa* [My Soup] [Kuroń 1991]), after the "Kuroniówka" soup that became a symbol of poverty relief under shock therapy, Kuroń admits that post-1989 social policy had many shortcomings. He explains that Solidarity was simply unprepared to take power when it unexpectedly won the June 1989 elections. The book essentially describes how a Minister came to power with a group of underground printers, editors, and trade unionists and was overwhelmed by events. While this

may have been true, the shock therapy economic program was carefully planned, discussed and elaborated in numerous committees, with support from Western governments and international institutions. Kuroń himself founded a committee of economists to plan radical macro-economic reforms in 1988. Social policy, however, bounced from emergency measure to emergency measure, reflecting its low priority in government concerns [Graham 1994: 193]. No convincing overall vision of social policy was produced, just stopgap relief measures represented by Kuroń's soup.

Health Care Disintegration

Although the pattern of incoherent reform and disintegration of the social safety net is visible across the board in Poland, it has been perhaps most dramatic in the health care system. Health care in Poland fell prey to the country's fiscal crisis in 1991, when real expenditures dropped over 9 percent, while the cost of medicine and equipment increased dramatically. Health care investment dropped 16 percent between 1990 and 1992 in real terms and wages in the health sector fell to 9 percent below the average wage level, while the number of people employed in health care also fell about 5 percent [Golinowska 1994: 37-42]. A new system of health care finance, based on an insurance model, was debated during the first years of reform, but was never implemented, partly because the World Bank recommended that Poles could not afford an extra health insurance payroll tax [Millard 1994: 6]. Without dedicated revenue sources, the health system lost funding and a two-tier system began to emerge, often without state regulation or intent: private, fee-for-service, health care for those who could afford it, and an increasingly restricted range of free state services for everyone else.[2] Part of this trend occurred through an expansion of private health care providers that accepted only cash payments, but also through developments in the state system where fees began to be charged for certain procedures, for citizens living outside the local health district, or by "private" doctors who had appropriated (or "rented") state facilities in a process analagous to the "spontaneous" privatization of state-owned industrial enterprises. For instance, one region of Poland leased its only urology clinic to a private practitioner at exceedingly low rates, making certain essential services unavailable within the free state system [Millard 1994: 9; Ksiezopolski 1993: 184].[3]

Besides the fiscal crisis that resulted in a de facto commercialization of health services, the Polish state lost any ability to guarantee health care access through a process of decentralization that empowered *wojewód* (district) health offices, over the central

[2]) Balicki [1994: 157] writes, "In the situation of disequilibrium between the obligations of the state and the possibility of their realization, there have arisen different informal methods of regulating access, often unopen, together with the privileging of certain groups of patients... This situation is particularly disadvantageous for economically weaker groups, for whom access to a number of services has lately been limited, despite the still existing provision in the constitution guaranteeing free care." The author, an employee of the Ministry of Health, blames the "weakness of the Ministry of Health and Social Care as leader of the transformation, the lack of an overall vision of change, the pressure of current matters and insufficient intellectual attention to long-term activities." [Ibid.: 156].

[3]) Golinowska and Ochocki [1994: 11] conclude that, "The process of commercialization in this sphere does not proceed in a regulated manner, which causes the increase in payments for social services to act in a blind manner, destroying the principles of social solidarity in such spheres of human life as sickness and the raising of future generations".

Ministry of Health. The majority of Poland's health budget is paid in lump sums to the 49 district offices that set policy and allocate budgets in the regions. District health officers are appointed by the *wojewód* (district governor), who is in turn appointed by the Chief of the Council of Ministers, a cabinet-level position that is in fact stronger than the Minister of Health. While the Ministry of Health handles the central budget, the Chief of the Council of Ministers and the *wojewód* are in charge of personnel decisions in the state health service, as well as in many policy and budget decisions. This system of financing makes it extremely difficult to create and enforce a national health policy. Since individual districts and even towns are on different systems of financing, many state health care providers only give free care to residents of their district. A resident of Wroclaw who has a car accident in Poznań may not be eligible for free care there, for instance [Millard 1994: 5-7; Halik 1993]. Probably the greatest irony of the health care disintegration in Poland is that the World Bank has lately criticized the reduction of health expenditures in Poland, while several years earlier, it encouraged decentralization and opposed the introduction of a general health insurance system, such as the Czech Republic used to maintain a high level of universal health care.

Pension Explosion and Fiscal Imbalance

While health care and education funding plummeted in real terms in 1991, government spending on pensions exploded, creating a fiscal crisis that crowded out more investment-oriented and better-targeted forms of social spending. Rapid expansion of pension payments was a direct result of over-generous and ill-conceived initial attempts to sooth the social costs of the transformation by extending pension and unemployment benefits. Jacek Kuroń, the first Solidarity Minister of Labour and Social Policy, was responsible for many of these initial policy mistakes. His good intentions, honest social conscience, and generous benefits made him the most popular politician in Poland, but technically, his programs have been a disaster. Workers over a certain age who lost their jobs due to privatization or restructuring became eligible for early retirement. As a result, the number of people collecting pensions mushroomed, the average retirement age for men decreased to 57 (the official retirement age is 65), and many of these people continued to work, often in the "grey" or unofficial sector. Similarly, unemployment benefits were initially set at levels high enough to discourage people from seeking work.

Table 6. Rapid Increase of Pensioners in Poland (in thousands)

	1989	1990	1991	1992
Retirement Age Population	4,799	4,903	4,979	5,062
Percent Growth	1.9	2.2	1.6	1.7
Number of Retirees and Pensioners	6,827	7,104	7,944	8,495
Percent Growth	2.4	4.0	11.8	6.9
Economically-Active Persons per one Retiree or Pensioner	2.6	2.3	2.0	1.8

Source: Golinowska [1994: 33-35].

The swift increase in the number of persons collecting benefits, coupled with a reduction in the number of people contributing to the social insurance funds (FUS and FRUS), caused them to run a tremendous deficit that had to be filled from the state budget. While in 1988, only 4.7 percent of the state budget went for social insurance subsidies (to the

nominally independent social insurance funds), in 1992 that level reached 20 percent and continued to grow. The government eventually managed to reduce the level of pension indexation from 100 percent to 91 percent of average wage growth, but generous eligibility criteria, once adopted, destroyed the fiscal balance of the system and political resistance to reducing pensions prevented any meaningful reforms throughout 1995.

Table 7. Pension Payments in Comparative Perspective

	Czech Republic	Poland	Hungary
Minimum Retirement Age			
Men	60	65	60
Women	53-57	60	55
Minimum Contributory Years for Eligibility			
Men	25	25	25
Women	25	20	25
% of Wage Replaced by Pension According to Law			
Net	54%	55%	67%
Nominal	50%	55%	63%
Average Pension as Percent of Average Wage (Percent of Average Wage Actually Replaced)*	49%	74%	49%
Pensions in Percent of GDP	10.2%	14.8%	10.6%
Social Security in Percent of GDP	21%	19.9%	27.6%

Source: Vittas and Michelitsch [1995].

*) The authors conclude that, "In Poland, the high replacement rate is attributed to the large upward adjustment of pensions effected in 1991 and the subsequent indexation of pensions to average wages" [Ibid.: 8]. Notice that pensions crowd out other social security spending in Poland.

In the SLD-PSL government, pensions became the source of a controversy between Finance Minister, Grzegorz Kolodko, and Labour Minister, Leszek Miller. Kolodko wanted to index pensions to price rather than wage growth and introduce private pension insurance. Miller, on the other hand, wanted to maintain the current system in slightly altered form, while introducing a system of supplementary private pensions for more affluent citizens. In fact, a system of private pension insurance rose up spontaneously, without any specific legislation or tax incentives, simply because the basic pension was inadequate for wealthier Poles and because some companies wanted to offer pension benefits to attract employees (*The Financial Voice* 9: 37, 1994). Similar to pensions, generous unemployment benefits in Poland created a significant drain on the state budget, while crowding out investments in active labor market policies such as retraining and job creation.

Social Assistance

The 1989 Law on Social Assistance intended, like the living minimum in the Czech Republic, to create a social safety net to protect people who fell below the poverty line, either temporarily or permanently. However, problems emerged with the financing and administration of the Polish safety net and it is impossible to say that the safety net has effectively guarded against poverty. In the Polish system, some benefits are funded by the central government through earmarked contributions to the local budget, but administered by the local *gmina* governments, who have social assistance centers staffed with

social workers. Other benefits are funded by the *gmina* itself from local taxes ["Poland: Income..." 1993: 33-35]. Although central and local government expenditures on social assistance rose steadily throughout the transition, they could not keep pace with the rate of growth of social problems. Since the payments are administered locally, budget shortfalls produced a patchy distribution of benefits, with some families getting the full benefits and others receiving only a fraction of what they are eligible for under the law [Graham 1994: 242]. In 1995, all families earning less than 855.8 new zloty per month were eligible for social assistance (in line with the minimum pension), although the Solidarity trade union proposed that the social minimum should be 589.4 zloty, or 60 percent of the socially-defined poverty line. Despite generous calculation of the living minimum, 420,000 families, or approximately one-third of the poor, were not receiving full benefits. In some cases, they received only 50 zloty ($20) per person per month (*Gazeta Wyborcza*, 31 May 1995). The World Bank concluded that, "Whilst voivodships have some monitoring functions, it is not clear whether the Ministry of Labour and Social Policy or any other national body has any responsibility for looking at the ways in which the commissioned tasks are carried out, or the consistency of decisions" ["Poland: Income..." 1993: 65]. Caught between generous official benefits, rather less generous actual payments, and an inefficient delivery system, the Polish social safety net had serious holes during the entire transformation period, undoubtedly leading to discontent with reform, both among the poor and among others who lived in proximity to poor families and sympathized with a plight that was often caused by unemployment [Grootaert 1995]. Feelings of social solidarity are quite high in Poland, making it difficult for people to accept that perhaps one-fourth of the population is living in poverty. Disintegration of the social safety net shattered expectations of security and social solidarity that were fostered under socialism and before. Many Poles simply felt abandoned by the new democratic state.

Conclusion

While the Czech Republic implemented a strong package of social policies that helped smooth the transition to a market economy, Poland's social safety net fragmented and fell apart. Initial conditions clearly played a role in this, since Poland was and is a poorer country, had a history of greater problems with poverty [Milanović 1991], and faced more difficult macro-economic challenges in 1989. Nonetheless, the failure of transitional social policy in Poland resulted not only from worse initial conditions, as some authors argue [Balcerowicz 1994], but from Solidarity's lack of policy direction in this area and the low priority of social policy in shock therapy strategy. Policy planning occurred in other policy areas, where the government made major achievements despite scarce resources.

Evidence presented here points to the fact that in Poland, resources were misallocated, creating great contrasts between over-generous pension benefits on the one hand and a disintegrating health care system on the other. Initial choices, like the 1991 decision to increase pension benefits and eligibility, have proven politically difficult (indeed impossible) to reverse, suggesting that better planning in the early stages would have prevented significant long-term problems.

Czech experience underlines the importance of planning and overall strategy in shaping transitional social policy. The social-liberal model of economic transformation in the Czech Republic sought to conduct a transformation in the social sphere concurrent

with radical macro-economic reforms. New social policy institutions, such as the General Health Insurance Fund, and new financing and delivery systems were developed at the same time as market institutions, so that emergency relief measures did not crowd out the development of long-term solutions. Because it began work at an early stage, the Czech Republic is the only country in East Central Europe that has created an effective social safety net [Götting 1994: "Crisis..." 1994][4] – albeit a residual one that provides only bare minimum standards, compared to the more elaborate Western, and especially Scandinavian, systems.

One further condition that seems to have helped the Czech Republic pursue a successful social policy is the greater centralization and efficiency of its state administration. Poland decentralized most social welfare functions in 1990, placing them under the authority of local self-governments, rather than in the local branch of state administration. While this may have been good for Polish democracy, it had tragic results for social service provision in some regions. Better organization and planning of the social safety net probably would have alleviated Poland's social crisis, despite scarce resources.

MITCHELL ORENSTEIN *is a graduate student of political science at Yale University, writing a dissertation analyzing the linkages between economic reform and democratization in the Polish and Czech transitions. In addition to studies of social policy and labor relations in these two countries, he is the author of "The Privatised Sector in the Czech Republic,"* Europe-Asia Studies *46: 6, an analysis of state and bank control of privatized enterprises. Expanding beyond economic and social policy, Orenstein is beginning to analyze forms of interest representation and the development of party systems throughout East Central Europe. He contributes articles on Polish politics to* Transition, *the journal of the Open Media Research Institute, and has also written on Slovak politics and privatization.*

References

Balcerowicz, Leszek 1994. "Understanding Postcommunist Transitions." *Journal of Democracy* 5, No. 4.

Balicki, Marek 1994. "Opieka zdrowotna – uwagi o reformie systemu." (Health care – observations on reform of the system) In *Polityka społeczna – Efekt czy siła sprawcza rozwoju kraju?*, ed. by Ewa Zebrowska. Warsaw: Program Reformy Polityki Społecznej.

"Crisis in Mortality, Health and Nutrition." 1994. *Economies in Transition Studies Regional Monitoring Report* 2. New York: Unicef.

Czech Statistical Yearbook 1993 1994. Prague: Czech Statistical Office.

Golinowska, Stanislawa 1994. "Public Social Expenditures." In *Social Policy and Social Conditions in Poland: 1989-1993*. Warsaw: Institute of Labour and Social Studies.

[4]) Götting [1994: 195] writes, "All things considered, the Czech Republic today seems to be in the best position to set up a 'social safety net' that meets the concerns of both efficiency and 'social justice'. Favourable economic starting conditions combined with the pragmatic course taken towards capitalism have helped to ensure social peace." Unicef ["Crisis..." 1994: 17] writes, "The Czech Republic has been the most successful 'shock-therapist' to date, despite a 20 per cent output decline and rising poverty rates... Well-planned and consistently implemented social protection policies and – above all – much more favourable 'initial conditions' contributed to a comparatively more satisfactory performance and greater political stability."

Golinowska, Stanislawa and Andrzej Ochocki 1994. "Social Policy and Social Conditions in Poland: 1989-1993." In *Social Policy and Social Conditions in Poland: 1989-1993*. Warsaw: Institute of Labour and Social Studies.

Götting, Ulrike 1994. "Destruction, Adjustment and Innovation: Social Policy Transformation in Eastern and Central Europe." *Journal of European Social Policy* 4, No. 3.

Graham, Carol 1994. *Safety Nets, Politics, and the Poor*. Washington: The Brookings Institution.

Grootaert, Christian 1995. "Poverty and Social Transfers in Poland." *World Bank Working Paper* Series 1440. Washington: The World Bank.

Halik, Janusz 1993. "Opieka zdrowotna w Polsce – oczekiwanie na przemiany." (Health care in Poland – expectations of transformation) In *Polska na Rozdrożu*. Warsaw: Fundacja Polska Praca.

Heady, Christopher and Stephen Smith 1994. "Tax and Benefit Reform in the Czech and Slovak Republics." Paper presented to the CEPR Workshop on Taxation and Tax Reform in Central and Eastern Europe, Brussels, 1st December.

Kočárník, Ivan 1992. "The Problems of Fiscal Management in the CSFR in a Time of Transition." *CERGE Working Paper* 13. Prague: CERGE.

Ksiezopolski, Miroslav 1993. "Social Policy in Poland in the Period of Political and Economic Transition: Challenges and Dilemmas." *Journal of European Social Policy* 3, No. 3.

Kuroń, Jacek 1991. *Moja Zupa*. Warsaw: Polska Oficyna Wydawnicza BGW.

Milanovic, Branko 1991. "Poverty in Poland, 1978-88." *Research and External Affairs Working Paper*, WPS 637. Washington: World Bank Policy,.

Millard, Frances 1994. "Themes in Post-Communist Health Care in Poland." Paper presented at the Third Prague Workshop on Social Transformation in Eastern Europe, Prague, Central European University, May 6-8.

Miller, Petr et al. 1993. *Práce, mzdy a sociální věci*. (Work, Wages, and Social Affairs). Praha: Consus.

Myant, Martin 1993. *Transforming Socialist Economies*. Aldershot (UK): Edward Elgar.

Offe, Claus 1993. "The Politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents, and Agenda of Reform." *Social Research* 60, No. 4.

"Poland: Income Support and the Social Safety Net during the Transition." 1993. *World Bank Country Study*. Washington: The World Bank.

Potůček, Martin 1993. "Current Social Policy Developments in the Czech and Slovak Republics." *Journal of European Social Policy* 3: 209-226.

Potůček, Martin 1994a. "Can Dying State Paternalism Give Birth to Social Citizenship? Reflections on Emerging Social Policies in Central and Eastern Europe." Paper presented at the Third Prague International Workshop on Social Responses to Transformations in East-Central Europe, Prague, Central European University, 6-8 May.

Potůček, Martin 1994b. *The Transformation of Czech Health Care in 1990-1992*. (Unpublished manuscript). Prague: Institute of Sociological Studies, Charles University.

"Proč deset požadavků Českomoravské komory odborových svazů k návrhu o důchodech?" 1995. (Why ten demands of the Czech-Moravian chamber of trade unions towards the government proposal for pensions?) Prague: Czech-Moravian Chamber of Trade Unions.

Průša, Ladislav 1993. "Životní minimum – základní prvek záchranné sociální sítě." *Národní hospodářství* 4.

Sachs, Jeffrey 1994. *Poland's Jump to the Market Economy*. Cambridge, MA and London: The MIT Press.

Schwartz, Gerd 1994. "Social Impact of the Transition." In *Poland: The Path to a Market Economy*. Washington, DC: International Monetary Fund.

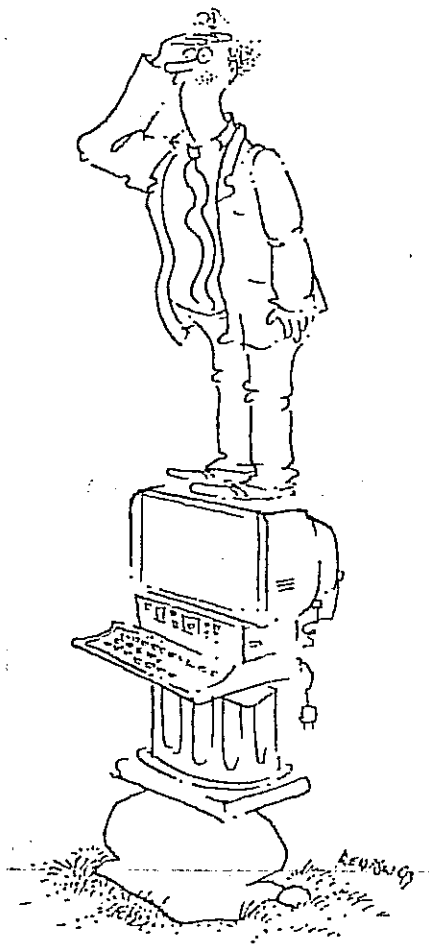
Social Policy and Social Conditions in Poland: 1989-1993 1994. Warsaw: Institute of Labour and Social Studies.

Social Protection and Social Security: Country Profile, Czech Republic 1994. Prague: Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic.

Večernik, Jiří 1994. "Sociální politika: nadčje a rizika liberálního modelu." (Social policy: hopes and risks of the liberal model) *Lidové noviny*. 22 December.

Vittas, Dimitri and Roland Michelitsch 1995. "Pension Funds in Central Europe and Russia." *Policy Research Working Paper 1459*. Washington: The World Bank.

Výborná, Olga 1994. "The Reform of the Czech Health Care System." *CERGE-EI Working Paper* 64. Prague: CERGE.



Social Security Developments in Central Europe: A Return to Reality

VLADIMÍR RYS*
Geneva

Abstract: Looking back at the developments which have taken place since the fall of communism, the article reviews the general trends in the orientation of social security reform in some key countries of Central Europe. The lessons learnt during this process reveal a number of original myths, such as the mistaken belief that the social reform should be carried out from the very outset of the economic transformation. In the course of time, the preservation of the basic functions of the existing social protection system rather than its replacement became the chief preoccupation of most governments. After the initial predominance of ideological thinking in the orientation of the reform, there has been a return to reality due to the intervention of the old fundamental factors, i.e. political and economic imperatives which determine the shape of social legislation.

Czech Sociological Review, 1995, Vol. 3 (No. 2: 197-208)

Introduction

More than five years have elapsed since the fall of communism in Europe and it is becoming more and more difficult to establish a clear pattern of the social security reforms currently taking place in the countries concerned.[1] We note a growing differentiation in the prevailing political and economic conditions in each country and are led to conclude that post-communist societies are now developing each in their own – often quite unpredictable – way.

One thing seems certain: the well-meaning economic advisers preaching a complete abandonment of a one hundred year-old tradition in social protection and a return to basic social assistance are no longer listened to.[2] After five years of hesitation, temporisation and experimentation, the governments have come to the conclusion that the policy of overall priority to economic development at the expense of social development is doomed to failure. However, no welfare state model stands a chance of being followed or even taken into consideration. We are witnessing a return to reality in the sense of governments following closely the changeable interplay of social security fundamentals, (i.e. the various components of political, economic, social and psychological factors in soci-

*) Direct all correspondence to Vladimír Rys, 18, Chemin des Gottettes, CH-1222 Vésenaz, Switzerland, phone/fax (41 22) 752 10 12.

1) Throughout this paper our attention is concentrated essentially on the Czech Republic, Hungary and Poland.

2) Even the neoliberal Prime Minister of the Czech Republic, Václav Klaus, firmly rebuffed criticism by Jeffrey Sachs in which he was accused of overly generous welfare state policies; Klaus pointed out to him that the examples of Malaysia, Taiwan or Singapore simply did not apply in Central Europe (*Lidové noviny*, 5. 6. 1995). On social results of shock therapy in Poland see [Jonczyk 1993: 213].

ety which broadly determine – as they have always done – the shape of a country's social security institutions).

There is, nevertheless, one feature these countries do have in common: the rhythm of transformation of basic societal structures. While political institutions have been transformed rapidly to meet the requirements of a democratic system (which does not necessarily mean that they are animated by democrats), the establishment of economic institutions has been more laborious and their progress often hesitant. As for social protection institutions, apart from partial adaptations to the needs of the market economy, by the end of 1994, no major or global reform of the system had taken place in any country.

This striking delay may be explained in several ways. First of all, in a climate marked by frequent government changes, the social reform constitutes an obvious political risk; in the absence of established attitudes to questions of social welfare, it is not easy to reach a political consensus. Moreover, in times of general economic instability, any financial planning of social security schemes is extremely hazardous. Lastly, given the excessive volume of social expenditure under the communist regime and the need for a gradual adaptation of the level of benefits to available financial resources, any social reform is bound to be restrictive and have a negative impact on the population. The general lack of knowledge of concepts and techniques of social insurance on the part of members of legislative bodies, social partners and mass media acts as yet another stumbling block to the advancement of social reform.

We have summarised elsewhere the basis on which the development of social reform in Central Europe is taking place, i.e. the communist system of social security [Rys 1993] and consider it superfluous to repeat it here. Nevertheless, it seems obvious that knowledge of the previous system is necessary for an understanding of the process of change.

Progress and trends in social reform

A five-year period is generally not long enough to mark noticeable trends in social policy orientation at the international level. This does not seem to be the case in post-communist countries where the speed of societal development exceeds anything known in the western world.

Early orientations

After the fall of communism, social security reform was considered an indispensable measure destined to cushion the adverse social impact of economic transformation. This reform was therefore not an objective in itself but rather a means of ensuring the success of the transformation. The starting point of a new social security concept in all countries of the region was a strong reaction against state paternalism, accompanied by declarations exhorting citizens to take over responsibility for securing their own future. In practice, this meant returning to a general scheme of social insurance, with a large space left for occupational and private arrangements. At the same time, great emphasis was placed on the democratic nature of the new system and on the need for extensive citizen participation in its management.

One of the first sectors to come under review was health care. In this case, the general trend favoured the transformation of the existing national health services into medical care insurance schemes. In Hungary, this had been somewhat surprisingly integrated into the general insurance scheme, before a law of July 1992 introduced a separate ad-

ministration of this branch under its own governing body. In the Czech Republic, the National Health Insurance Fund became operational in January 1993, after a great deal of confusion and a year of administrative preparations; since then, two dozen other health insurance funds have come into being with the purpose of encouraging competition, with the resulting confusion greater than ever before. In Poland, meanwhile, the introduction of health insurance is considered an ultimate goal, but in the absence of a comprehensive concept of social policy, priority has been given to the improvement of the existing health services [Wlodarczyk and Mierzewski 1991].

As for other social risks, a number of legislative acts passed in different countries dealt mainly with the elimination of the excessive measures of the previous regime, the adaptation of administrative structures, modifications in the system of financing and maintenance of the purchasing power of existing benefits. At the same time, considerable effort went into the preparation of social reform plans. In the blueprints produced during this period, the overall trend pointed towards the establishment of a general social insurance scheme covering old age, invalidity and survivors, as well as sickness (cash benefits) and work accidents. High hopes were being placed on the introduction of occupational pension schemes which were to help to reduce the expenditure going on basic state benefits. The trend in family allowances was to transform them into a state benefit subject to a means test.[3]

It was characteristic of this early period that a major social security reform was always imminent but never quite ready to go before the parliament. In Hungary and Poland, the question of political divergences apart, the main reason was the progressive deterioration of the financial situation of the existing schemes, particularly in the field of pensions. In a generally unsettled economic situation, it was a question of common sense to place priority on the preservation of the basic functions of the existing arrangements before embarking on a major reform of the system. The situation was somewhat different in Czechoslovakia where, in the absence of a financial crisis of the existing scheme, the reform appeared at times to be dependent on technical matters regarding the progress of the economic reform. However, the real cause of the delay of the social reform was the crystallisation process of political attitudes in the country, including those which led to the division of the state.

The lessons of experience

It follows from what has been said above that one of the first lessons governments learnt concerned the enormity of the clash between blueprints and financial means available for even a partial reform of the existing system. The most typical example of such conflict with reality is the case of unemployment benefits which is particularly interesting in so far as it deals with a highly sensitive area of post-communist social policy.[4]

[3]) This trend should not be interpreted as a sign of some spontaneous convergence but rather as a result of the persuasive advice offered by the World Bank.

[4]) For a full understanding of this development, a background knowledge of the treatment of unemployment under communism is indispensable. We have summarised it in: "Protection sociale contre le chômage en Europe centrale et orientale." *Cahiers genevois de sécurité sociale*, No. 13, 1995 (forthcoming).

The case of unemployment benefits

It may be useful to introduce this observation with a brief examination of the recent development of unemployment in the region. The following table indicates the rate of unemployment at the end of each given year:

Table 1. Rate of unemployment (in %)

	1989	1991	1993
Czech Republic	0	4	3
Hungary	1	10	12
Poland	0	11	15

The volume of unemployment in the Czech Republic, while obviously an exceptional case, has no impact on our argument because at the time it was taking the first measures in 1990, the government did not know how low the rate would be and, indeed, expected (some economists hoping for) a figure of around 8%.

Regarding the evolution of the unemployment benefit, the experience of the three countries is surprisingly uniform. Having introduced extremely liberal benefits in the early nineties – in the spirit of the good old (communist) times – the governments were quickly called to order by harsh economic realities. It became necessary to apply the eligibility criteria more severely, reduce the amount and duration of benefits and review the system of financing. The Polish and Czech experience is particularly revealing, as is shown by the following summaries of the situation after the introduction of the first laws as compared with rules existing at the end of 1993.

Polish experience

	December 1989	December 1993
Financing:	Employer's contribution of 2% of salaries	Employer's contribution of 3% of salaries
Eligibility:	All persons seeking employment	At least 6 months in employment No other household income No refusal of an employment offer
Duration:	Without limit	12 months (18 months after 25 years of work)
Amount:	70% of last salary during first 3 months 50% during the next 6 months 40% after nine months	36% of a national average salary (flat rate)

Czech experience

	December 1990	December 1993
Financing:	State budget	Employer's contribution of 2.25% and employee's contribution of 0.75%
Eligibility:	All persons seeking employment	12 months in employment over last 3 years
Duration:	12 months	6 months
Amount:	65% of last salary during first 6 months 60% after 6 months 70% if following programme of retraining	60% of last salary for first 3 months 50% after 3 months, with maximum not to exceed the statutory subsistence minimum
	Cumulative with end of service benefit	No cumulation with end of service benefit

Hungary was the first communist country to introduce unemployment insurance before the fall of the regime [Ferge 1992]; consequently, the scheme adopted in February 1991 was more sophisticated and underwent relatively little change in the subsequent years. The only exception is financing, with a steep increase in the employer's contribution from 1.5% to 5%, accompanied by an increase in the employee's contribution from 0.5% to 1.5%.

The sociologists readily subscribe to the affirmation that the treatment of unemployment in society depends on the social perception of the phenomenon. Although this approach may find some justification even in a post-communist society, in the absence of normally constituted social actors, social perception – for whatever this may mean under such circumstances – is only ever translated with considerable difficulty into the political action of the government in power.

The above-described experience of a drastic revision of unemployment benefits is more complicated than would seem and cannot be reduced to a simple question of available financial means. At the start of the process, there is a general awareness on the part of the population of the price to be paid for a market economy and fear on the part of governments as to what this unknown evil may do to people. The result is an overgenerous legislation drafted in an old-time spirit of meeting social needs regardless of available resources and in the absence of any technical knowledge of the problems of unemployment insurance.[5]

It is, however, the second stage which is of real interest. What has made the governments adopt such a harsh line in revising legislation adopted only several months ago without fear of a popular outburst? The economic imperatives are obvious and need not be enlarged upon. Furthermore, there may have initially been an underestimation of the capacity of other social security branches, and above all of old-age and invalidity insurance, to absorb potential victims of unemployment. In some countries, an improved parental allocation has no doubt reduced the number of women seeking employment. However, factors other than those mentioned above may be of equal if not greater importance. To the extent that the same causes tend to produce the same effects, benefits awarded in the spirit of old-time liberality provoke the same abuse of social legislation as in the past. Many people draw the unemployment benefit while working in another undertaking; in some countries, one gets the impression that one is witness to the emergence of a new class of self-employed, financed by the abuse of unemployment benefits. The governments hence cannot fail to realise that they are acting in contradiction to their declared policy of moving away from state paternalism and making people responsible for their own existence.

But why is there not a major social upheaval which would probably follow in similar circumstances in any western country? Have governments initially overestimated the psychological impact of unemployment as a social phenomenon hitherto unknown to the population? This is highly likely, for, as shown by current public opinion surveys, very little is known about social attitudes in these countries apart from their instability. The main reason, however, could be that people in their majority approve of the government decision to revise the legislation. The need for an economic reform is not contested and abuse of unemployment benefits reminds them perhaps too much of the buried

[5]) According to Tomeš [1995], sickness insurance legislation has served as a model in some countries.

communist past. Moreover, it should not be forgotten that over a period of forty years these populations have grown used to harsh measures from above and acquired a high degree of resourcefulness and a well-developed capacity for "getting by". With social controls greatly relaxed, it is perhaps this mental heritage of the past which enables many unemployed people in these countries to make ends meet in one way or another.

Is the social reform really necessary?

Having learnt that the population is capable of coping with extremely tough social measures, the governments also noted that, contrary to previous beliefs, there was perhaps no hurry to go ahead with a social reform that no longer seemed indispensable for the success of the economic transformation. On the contrary, this could proceed better without unnecessary popular discontent likely to be provoked by new – and, by definition, more restrictive – social legislation shaking even further an already precarious political stability. The real criterion hence becomes the question as to how far the existing, patched-up system can continue to perform its basic social protection functions before breaking down? The tentative reply is that, since the social insurance financing and other partial reforms made the existing schemes broadly compatible with the ongoing economic transition, the longevity of this intermediary institutional form may be greater than suspected.

Other features of the original social reform blueprint have also come under scrutiny. Thus the call for the democratisation of social security administration became less perceptible after the social elections in Hungary had been won by the ex-communist trade unions in May 1993. In a more striking manner, the Czech neoliberal government – which could have been expected to maintain the line of reducing the role of the state – turned its back on administrative democracy only a few months after its official policy declaration and retained a state control of social security funds. Admittedly, as the introduction of social security contributions produced amounts far in excess of annual expenditure, it was tempting to keep the status quo rather than to get involved in discussions with social partners.

Indeed the original battle-cry "away from state paternalism" had to undergo some soul-searching revision in so far as it covered both government supervision and financing. Already in 1992, at a meeting of directors of social security organisations from Central Europe, voices were heard expressing misgivings about the move away from state budget financing to autonomous social insurance funds; experience has shown that it was easier to get a deficit covered when social security was part of the state budget rather than an autonomous fund. Not everybody can enjoy the enviable Czech situation with social security contributions more than meeting the expenditure; the opposite is true in other countries and since putting pressure on defaulting enterprises could result in still more economic marasmus, financial resources have to be sought elsewhere. Thus social security authorities in Bulgaria had to have recourse to bank loans, knowing perfectly well that they would never be in a position to pay back or even cover the market interest rate. The Hungarian social security bodies decided in 1993 to launch public subscription in the form of social security bonds, and although these had been issued with state guarantee, there was no rush at the counter [*Restructuring...* 1993: 15]. The message received by governments through all these developments clearly pointed to the need for a careful handling of the social reform issue and for refraining from any legislation unless absolutely necessary.

The generally passive acceptance of the deteriorating social protection cover by the population did not mean the absence of political sanctions. As a result of the general elections in Poland (September 1993) and in Hungary (May 1994), the left-wing political parties have been brought to power. This puts an end, at least for some time, to social reforms of liberal inspiration since it seems obvious that the new governments will need time for the preparation of their reform plans [Ksiezopolski 1994: 2]. Indeed, there may be a long pause in the elaboration of any new concepts. The latest reports from Hungary indicate that the new government led by ex-communists had to embark on a programme of drastic cuts in social spending and only a decision of the Constitutional Court in July of this year saved – for the time being – the two-year maternal leave allocation as well as allowances for families with incomes above the minimum subsistence level. The return to reality for these countries thus means abandoning for some time hopes for any decent overall social reform based on the current needs of the population, while struggling on with difficult financial problems of their present schemes. But what about the island of low unemployment figures where social security income exceeds social expenditure?

The Czech neoliberal experiment

During the post-1989 existence of the Czech and Slovak Federal Republic (1989-1992), a comprehensive plan for social reform was developed by the Federal Ministry of Labour and Social Affairs. It broadly reflected the political orientation of the Federal government, presenting a mixture of left of centre liberal and also social democratic policies. The plan provided for the establishment of a social insurance system with the aim of preserving the standard of living attained by the individual, a state social support system regrouping fairly extensive family benefits and a modern social aid system financed from sources outside the state budget. However, due to other political priorities, the draft never reached the parliament.

The introduction of social insurance contributions as of January 1993 was part of the plan and since the government acted on it, it could have been reasonably assumed that the rest would follow. The first sign to indicate that the new leadership could have its own views on the reform came in the spring of 1993 when the parliament was expected to adopt an eagerly awaited legislation on supplementary pension schemes. The draft law provided for the establishment of voluntary occupational pension funds based on collective bargaining. The employer contribution was to amount to a minimum of 50% of the total and part of it was to be tax-deductible. The draft had been approved by social partners.

The tripartite General Agreement (dealing with social and economic policy) for 1993 was signed in the middle of March, but the relations between the government and the trade unions became tense in the subsequent weeks, when the latter realized that the government had no intention of releasing the existing wage controls and of going ahead with the abovementioned occupational pension scheme. By the end of June, the Prime Minister announced that the government would gradually withdraw from the existing tripartite system so as to ensure its right to make sovereign decisions on social and economic matters. Although the Union of Employers' Federations of the Czech Republic joined the protest of the trade unions on the issue of occupational pension funds, the original draft was shelved by the government.

Another glimpse of the new line in social policy was allowed the public after the summer recess, on the occasion of a parliamentary debate concerning an increase in fam-

ily allowances. It was again the Prime Minister who said that there would be a change of logic in the forthcoming social legislation following a new social policy concept which the government had taken a long time to formulate. Social policy should address only the needy, and not, in general, the young or the old, the healthy or the sick. Everybody knew that there were a great many children in extremely rich families and hence a flat subsidy was sheer stupidity and a waste of tax-payers' money. There were also many old and unhealthy people capable of earning big money. The government's policy aimed therefore at addressing specific family situations.[6]

The next indication that the government was working on a major revision of the social reform plan came in October, in an interview with the Minister of Labour and Social Affairs, published by an economic weekly.[7] On this occasion, the Minister declared that the government no longer thought it advisable to create an independent National Social Insurance Fund, the existing government agency being perfectly capable of looking after the administration of the scheme efficiently. It was essential that the government should be able not only to formulate certain social policy objectives but also to enforce them. It was also important that spare resources in one sector should be freely transferable to another sector.[8]

At the beginning of 1994, the conflict with trade unions broke out again on account of several questions including wage regulations, a draft labour code and a project of the basic pension law; the separation of the social insurance fund from the state budget became one of their chief claims. Sure of its unflinching support in the parliament, however, the government was now ready to steamroll its way ahead in social legislation; in the middle of February, without waiting for the draft of the basic pension scheme, the parliament approved the *Law on Supplementary Pensions*. Under this provision, an individual may take out voluntary insurance with an approved pension fund, established as a commercial shareholding company under the supervision of the Ministry of Finance. The insured person must pay a non-tax-deductible monthly contribution. However, the state contributes directly to each individual according to the amount of his monthly contribution: this subsidy is degressive, ranging from 40 crowns for the minimum contribution (100 crowns) to 120 crowns for a contribution of 500 crowns or more. During the first two years, the state subsidy is increased by 25%. The law stipulates that 90% of the gains of the pension fund must be used for the benefit of insured persons; this means that 10% of the gains may be redistributed to shareholders. The benefits include old-age, invalidity and survivors' pensions as well as lump-sum payments. There is, however, no state guarantee of the benefits, and an outside observer can plainly see that the government used – or rather abused – this opportunity to adopt an excellent economic instrument of capital formation rather than one of important social protection legislation.

A month later, the government submitted draft principles of the three social security laws (pensions, state social support and social aid) for examination by all parliament committees. The trade unions duly opposed these proposals, which, they argued, did not

[6]) *Lidové noviny*, 11 September 1993.

[7]) *Ekonom*, No. 41, 7 October 1993.

[8]) This was related to the experience of the fund for unemployment benefits. Since the rate of unemployment never exceeded 3%, there was a surplus of funds collected through the new system of contributions; consequently, 2 billion crowns were used by the government to improve family allowances and pensions, without referring to any legislative body.

envisage the establishment of a social insurance scheme but the continuation of a state social security system. The funds collected from contributions would still be used without parliamentary approval and insured persons would have no means of expressing their views. In the absence of an independent social insurance agency, only government proposals would be taken into consideration in the development of the scheme.

However, the trade union arguments made no impact on the committee hearings. As it happened, there was no coherent opposition stand in the committees and the trade union representatives, unaccustomed to the parliamentary routine, stood little chance of influencing the vote. The official proposals having been approved practically without any change, the trade union leaders, accusing the government of treating them with contempt, decided to make a direct appeal to the nation. On March 22, some 50 000 persons filled the historic Old Town Square of Prague in the largest anti-government demonstration since the fall of communism. A petition expressing disagreement with the pension proposals, signed by over 600 000 people, was handed over to the speaker of the parliament. The next day, the largest government party denounced the action as an attack on parliamentary democracy and one of its leaders called for measures to protect the working population from trade unions. Only a few commentators accepted they had a right to demonstrate.

Several weeks later, the Prime Minister, addressing the trade union congress, further expanded his ideas on the role of trade unions. In his view: a) trade unions belong to the sphere of employer/employee relations and not to that of social relations; b) the main platform for trade union activity is the enterprise level and not the government level; c) trade unions should speak on behalf of their own members alone.[9] The Chairman of the congress deemed unacceptable the concept of society with the government on one side, the citizens on the other and nothing in between. This kind of "flat society" was not the kind people had dreamt about during the dark years of the communist rule. Subsequently, the newspapers published the results of a nationwide public opinion survey where respondents had been asked whether they agreed with the trade union demonstration. Suprisingly enough, 57% agreed, 23% disagreed and 20% did not know.

The above episode seems to indicate that the government stakes were higher than one or another form of income maintenance; the central issue was no doubt the global reform of economic and social institutions of society. The Prime Minister, a great admirer of Mancur Olson, sees in the institutions of civic society the expression of egoist partial interests which detract from the common good defended by the state; "collectivism at lower level" as practised in many western societies is as detestable to him as the state collectivism of the communist society.[10] He sees no problem in making a sharp distinction between the bad communist state and the good neoliberal state. His social policy hence recognises the principle of solidarity between those who have and those who have not and favours the idea of preservation of a minimum standard of living. The proposal does, however, stipulate that nobody else but the state may be the master of the necessary redistribution and only the needy may obtain help. Notions such as the prevention of need through social insurance, or equality of social rights based on citizenship obviously have no place in this scheme.

[9]) *Lidové noviny*, 18 April 1994.

[10]) *Lidové noviny*, 21 November 1994.

If the trade unions lost the battle at the stage of social reform principles, they made considerable impact on the subsequent discussions of the full text of the social reform laws. Through meetings organised all over the country and with the help of mass media they managed to wake up public opinion and transfer the debate to the highest political level. This was not due to any action undertaken by the left-wing opposition parties, which were still incapable of producing a coherent social policy alternative to the government programme; it was the impact on some of the government's coalition partners which made the change. With the mid-1996 general elections looming on the horizon, one of the smaller partners, the Christian Democratic Union, suddenly discovered the social doctrine of the church and took sides with some of the trade union demands.

With regard to the *state social support system*, the main argument concerned the issue of universality versus targeting of family allowances. When this began to threaten the government coalition, a special committee was established to coordinate different points of view. The end result was a compromise solution and the law, adopted in May 1995, provides that family allowances will be paid according to the age of the child and family income, the benefit being extinguished if income exceeds three times the official subsistence minimum. On the other hand, a fairly high parental allowance will be maintained as a universal benefit and, surprisingly enough, the payment will be extended up to the age of four.

The controversy around the *basic pension law*, adopted a month later, revolved around two issues: first, the government proposal to increase the retirement age – over a period of 12 years – by two years for men (from 60 to 62) and four years for women (who may now retire between the age of 57 to 61 according to the number of children); and second, the government's refusal to establish a special pension fund. The first proposal was accepted, but there was a compromise again on the second point, the government having been forced to establish a special fund within the state budget. They saved the day, thanks solely to the last minute support of a small ethnic party which replaced the absent votes of Christian Democrats. Obviously, this result had relatively little to do with social policy principles.

In view of what preceeds, the question may be legitimely asked, whether the Czech neoliberal experiment is still on. On balance, the answer is likely to be in the negative. With the new laws, the Czech parental leave is now one of the most generous in the world and, given current trends, the Czech retirement age will continue to be among the lowest. Then there is the highly questionnable supplementary pension scheme which is attractive for certain age and income groups on account of the government contribution. However, the projections of the new basic pensions law indicate a future decline of the replacement rate from slightly over 50% down to 35%. The clients of the private pension funds will soon discover that the promise of an annual 10% increase in their investment may not hold true much longer. Hence sometime in the future, an appropriate employment related pension scheme will have to be set up.

As we have seen, the Czech neoliberal concept of social policy has no clear outlines. This is partly due to the fact that there is no school of thought behind it; it appears more as a modular concept of one (otherwise brilliant) man, thinking aloud as he learns his lessons of practical politics. The Czech Prime Minister is no doubt a staunch supporter of neoliberal theories, but he has a sharp sense of political priorities. In this sense, a return to reality means in the Czech Republic turning one's back on economic doctrine and ideology and facing the hard facts of life linked to the individual's perception of the

normal functions of society. Recent public opinion surveys in the country indicate that support for political parties is no longer formulated in terms of ideological preferences but in terms of personal losses or advantages arising out of the legislative decisions [Hartl 1994]. A return to reality also covers this less pleasant aspect of human behaviour.

Concluding remarks

In estimating the probability of a social reform in Central Europe after the first three years of freedom, we suggested that "the necessary mix of economic, social and political factors required for a successful launching and broad acceptance of a new system may not be easy to obtain. The nature of this system will no doubt be determined by the respective strength of current political ideologies, the initial advantage being clearly in the neoliberal camp. However, it is by no means certain how long this advantage may last." [Rys 1993: 173].

This assessment of the situation proved to be correct first for Poland (September 1993), then for Hungary (May 1994). As for the Czech Republic, a right-wing coalition with neoliberal leadership is still likely to emerge from the 1996 elections, although, in the light of the above-described developments, a defeat is not to be excluded. Under the present circumstances, a major social reform in Hungary and Poland is highly unlikely in the foreseeable future. But how is the reform which is now being completed in the Czech lands to be assessed? A smart neoliberal supplementary pensions hit, followed by an extensive family benefits legislation with only lip-service being paid to selectivity and topped very narrowly by a half-hearted basic pension law – does this add up to a major global reform of the system? It probably does, but it seems evident that there is a disparity of elements in it which will make it difficult for the scheme to function coherently. Moreover, in view of its controversial character, it may be modified after the next elections.

To sum up, whatever the degree of their advance in the field of economic institutions, for the countries of Central Europe, a return to reality in social policy means the obligation to face up squarely to the consequences of forty years of a certain type of social welfare which changed mentalities and which cannot be dismissed by ideological rhetoric or by a piece of experimental legislation. Shortly after the fall of communism, the question was asked in many quarters whether we were going to witness the creation of a "third way" in the governance of society. Everybody knew that there was no third way with respect to democracy and not everybody was prepared to consider as such the so-called social market economy. The situation may require a different approach with regard to social protection, although a call for a middle course would appear excessive. Nevertheless, if the political imperatives which have governed the historical progress of social legislation throughout this century prevail under the specific conditions in Central Europe, there may be something to be said in favour of an intensive search for a new mix of social and economic policies while the democratic forces in these societies are still in command.

VLADIMÍR RYS *studied sociology at the universities of Prague (1947-48), London (LSE, B.A. Hon) and Paris (Sorbonne, doctorate). After several years spent in social research, he became Secretary-general of the International Social Security Association (ISSA) in Geneva. His main post-retirement activities are devoted to the study of social security problems in Central Europe.*

References

Ferge, Z. 1992. "Le chômage en Hongrie." *Revue française des Affaires sociales*, No. 1.

Hartl, P. 1994. *Political context of the changing perception of social security* (in Czech). Prague: Start.

"The Financing of Social Insurance in Central and Eastern Europe." 1993. *European Series* No. 20. Geneva: ISSA.

Jonczyk, J. 1993. "Unemployment: the Polish case and its implications." In *Reforms in Eastern and Central Europe*. Leuven: EISS Yearbook 1992.

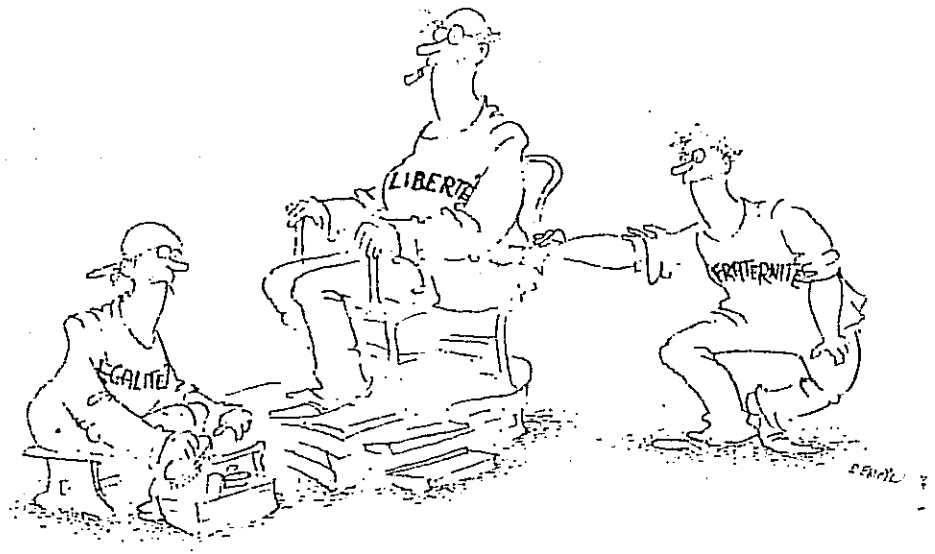
Ksiezopolski, M. 1994. "Social security in Poland in the period of transformation to market economy." Paper presented to FISS Symposium, Sigtuna, Sweden.

Restructuring social security in Central and Eastern Europe. A guide to recent developments, policy issues and options. 1994. Geneva: ISSA.

Rys, V. 1993. "Social Security Reform in Central Europe: Issues and Perspectives." *Journal of European Social Policy*, No. 3.

Tomeš, I. 1995. "From waste to targeting in social security: A Central and Eastern European reflection." In *Social Security Tomorrow: Permanence and Change*. Geneva: ISSA.

Wlodarczyk, W. C. and P. Mierzewski 1991. "From words to deeds: Health service reform in Poland." *International Social Security Review*, No. 4.



Social Policy: An Issue for Today and the Future

JAN HARTL*
STEM – Centre for Empirical Research, Prague

Abstract: Welfare provision and social policy in a broad sense represent an important, though neglected, issue of postcommunist transformation. The author points to the fact that social policy is an intersection of theoretical, cultural-historical, ideological, pragmatic and political issues. Clear political formulation of the principles of postcommunist social policy is a challenge to express openly the main goals of the transformation.

Czech Sociological Review, 1995, Vol. 3 (No. 2: 209-219)

1. An issue not forgotten by chance

Recent discussions on family allowances showed clearly the low level of orientation of the specialist and lay public in problems of social policy. Somewhat belatedly, a significant portion of citizens in our republic are raising questions that could, and perhaps should, have been raised before. The fact that they were not is, in certain areas of our social rebirth, understandable, although not one of the following three potential agents of change, for objective and subjective reasons, was capable of doing so:

1. There has been no fundamental technical discussion on questions of social policy for roughly forty years.
2. State bureaucratic executive directorates in this area are rooted in the habits of the old regime; their motivation for changing routine methods is not reinforced through clear and understandable social and political demands; and their activity is not under sufficiently strong public control.
3. During the first years of the transformation, political elites and government political leaders, were, in their attempts to question social policy more deeply, discouraged by the stigmatism of leftism – the threat of being labelled socialists – that these problems seemed to carry. The behavioural mechanism of personal influence and the power of individual politicians compelled them to accept – without a great deal of analysis – pragmatic, short-term solutions in this area.

While in the first years of the transformation, the possible agents of change to the general character of social policy in our country were paralyzed, the public itself created no observable pressure on our political scene. The past totalitarian system managed to make the citizen totally dependent on the state, factually, as well as in attitudes, habits, and expectations. In other words, it is possible to say that for citizens, the old system of social guarantees seemed basically good, even given the absence of real equality. Political debates on that issue led them to believe that that system was, moreover, the only one possible. It was natural for citizens to expect that the new regime would continue in the "tried and true" principles of the old practice. This did actually happen and is still hap-

*) Direct all correspondence to Jan Hartl, STEM, Ltd., Jilská 1, 110 00 Praha 1, phone (+ 42 2) 24 81 11 51, fax (+ 42 2) 24 22 93 08.

NAD ZELENOU KNIHOU O EVROPSKÉ INTEGRACI

Hledání dimenzí evropské sociální politiky

Ing. Zdeněk Drabeš, člen Týmu Evropy

S nabytím účinnosti smlouvy o Evropské unii se otevírají nové perspektivy pro aktivity Společenství v sociální oblasti. Měnící se sociálně ekonomická situace, poznamenaná zejména všeobecně vysokou úrovní nezaměstnanosti, si vyžaduje nový pohled na vztah mezi ekonomickou a sociální politikou na úrovni Unie i na úrovni jednotlivých členských států. Zelená kniha vydaná u příležitosti ratifikace Maastrichtské smlouvy má vytvořit základnu pro diskuze o dalších směrech sociální politiky na všech úrovních a o širokém okruhu otázek, které zahrnují i politiku trhu práce. Úvahy založené v Zelené knize a výsledky následné diskuze budou proto zajímavé i z hlediska dalších perspektiv naší sociální politiky a její integrace do celoevropského kontextu.

Pro výchozí situaci k diskusi o sociální politice je charakteristický střet dvou myšlenkových proudů. Na jedné straně se zdůrazňuje potřeba dosáhnout větší přizpůsobivost trhu práce, zejména rozšířením mzdového rozpětí tak, aby mzdy byly funkcí ekonomických podmínek, a úpravou sociálních dávek, zejména zvýšením jejich adresnosti, aby byly mj. vytvořeny pobídky k aktivnímu hledání zaměstnání a prostředků obživy.

Na druhé straně se vyslovují obavy, že v protikladu k cílům zapsaným do základních dokumentů Společenství, počínaje Římskou smlouvou, zdůrazňujících, že ekonomický a sociální pokrok musí jít ruku v ruce, se objevují silné tlaky směrem ke snížení úrovně sociálního standardu. V podmínkách jednotného trhu by snížení sociálního standardu v jedné nebo ve více zemích mohlo vyústit v získání neoprávněné konkurenční výhody, což bývá zahrnuto pod pojem sociální dumping.

10. prosince 1993 předložil Jacques Delors, formou Bílé knihy, návrhy na obnovení evropské ekonomické prosperity a hospodářského růstu. Diskuse o sociální politice by měla být vedena úsilím nedopustit, aby ekonomických cílů bylo dosaženo na úkor ústupků v sociální oblasti. Cílem diskuse není prosadit vyšší nebo nižší standardy, ale spíše posoudit vliv opatření, která se všeobecně považují za žádoucí (vysoká úroveň sociální ochrany a odpovídající sociální zabezpečení) na kapacitu státního rozpočtu a konkurenceschopnost podniků. Analýza by proto měla zahrnout vzájemné propojení ekonomických a sociálních úvah a cílů.

DIMENZE SOCIÁLNÍ POLITIKY

Sociální politika Společenství pokrývá široký okruh oblastí. Zahrnuje rovnost příležitostí, otázky ochrany zdraví a bezpečnosti práce, zaměstnanosti a pracovních podmínek, problematiku sociální ochrany a sociálního zabezpečení a zaměřuje se na specifické problémy, jako ohniska bídy, úlohu lidí s postiženími atp. Sleduje naplnění tří hlavních funkcí:

- poskytnout legislativní rámec pro specifické oblasti Smlouvy a vytvořit rámec pro dialog mezi sociálními partnery a tím přispět k definici základních sociálních práv pracovníků;
- shromáždit dostatečné prostředky pro financování záměrů, zejména na úseku odborného výcviku a politiky zaměstnanosti a přispět tak k redistribuci zdrojů;
- stimulovat a podporovat spolupráci různých aktérů sociální politiky, vytvářet sítě a partnerství, organizovat výměnu informací a zkušeností, prosazovat inovace a osvědčenou praxi.

Sociální legislativa Společenství se vytváří během dlouhého období. V současné době již představuje základnu pro záruky sociálních práv, která byla dále zesílena rozhodnutími, ke kterým dospěl Evropský soudní dvůr při řešení sporů. Pokrývá všechny shora uvedené oblasti sociální politiky.

V r. 1989 byla přijata Charta základních sociálních práv pracujících spolu s akčním programem Komise. Charta představuje rámec zásad týkajících se hlavních aspektů pracovních a životních podmínek a byla chápána jako politický signál. Vyjadřuje společnou vůli neztrácet při integračních procesech ze zřetele sociální dimenzi.

Akční program sloužil k naplnění těchto zásad a představoval 47 iniciativ. Měl na zřeteli podpůrný charakter centrálních aktivit, rozdílnost národních systémů, kultur a praxe, která se považuje za pozitivní element celého Společenství, potřebu nenarušit konkurenceschopnost podniků a všeobecný cíl přispívat ke snižování rozdílů mezi členskými státy. Provádění programu, na kterém se kromě ústředních orgánů podílely regionální a místní orgány, zaměstnavatelé, odbory, nevládní organizace a experti mělo příznivý vliv na proces uvedení národního zákonodárství do souladu se zákony Společenství a bylo zaměřeno i na specifické cíle; např. problematiku starých lidí, solidaritu mezi generacemi, opatření v oblasti zaměstnanosti, atp.

V období 1989–1993 bylo do Evropského sociálního fondu (ESF) přiděleno celkem 21 miliard ECU, z nich značná část směřovala do sféry aktivní politiky zaměstnanosti, se zvláštním zřetelem na mladé lidi a dlouhodobě nezaměstnané. Nedávná revize ESF znamenala rozšíření spektra působnosti na širokou sféru rozvoje lidských zdrojů se zvláštním zřetelem na hledání pružné reakce na rostoucí nezaměstnanost.

Ke smlouvě o Evropské Unii je připojen Sociální protokol, který vymezuje a dále upřesňuje cíle, které je třeba sledovat v návaznosti na Chartu z r. 1989. Znovu se zdůrazňuje podpora zaměstnanosti, zlepšování pracovních a životních podmínek, dostatečná sociální ochrana, rozvoj lidských zdrojů sloužící k zajištění trvale udržitelných úrovní zaměstnanosti a potírání všech forem vyděleni ze společnosti.

Důležitým rysem metod práce Komise je praxe extenzívních konzultací se sociálními partnery. Existují tripartitní konzultativní výbory na různých úrovních a při přípravě koncepcí, iniciativ a textů se Komise obrací se žádostí o stanovisko na hlavní evropské organizace zaměstnavatelů a pracovníků UNICE, ETUC a CEEP. Probíhá mnohotvárný dialog, jehož cílem je dosažení konsenzu.

SOCIÁLNÍ VÝZVA PRO EVROPU

Evropské společenství je jednou z nejvíce prosperujících oblastí světa. Žije v něm pouze 7 % světového obyvatelstva v aktivním věku, vytváří však 30 % hrubého světového produktu a představuje 45 % světového obchodu hotových výrobků. Západoevropský sociálně-ekonomický model je založen na dvou pilířích poválečného vývoje: na plné zaměstnanosti a na koncepci státu blahobytu. Spolu s demokracií a lidskými právy byla tato koncepce hnací silou rozvoje. Smlouva o Evropské unii jasně stanoví, že úkolem Unie bude (článek 2): dosáhnout vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany; zvyšovat životní standard a kvalitu života; a směřovat k ekonomickému a sociálnímu sepětí mezi členskými státy. Tyto rámcové cíle jsou dále rozvedeny v dalších článcích smlouvy. Celosvětový rozvoj však ukazuje, že některé zdroje, jež přispěly k vybudování západoevropské prosperující společnosti, jsou vyčerpány a že je zapotřebí hledat nové přístupy.

Již dlouho probíhají diskuze na téma, zda je trvale udržitelná dosavadní funkce státu blahobytu, spočívající v transferu důchodů lidem, kteří se dostali do stavu nouze buď z důvodu nezaměstnanosti nebo stáří nebo špatného zdravotního

stavu. Tento transfer se uskutečňuje pomocí daňového systému a systémů sociálního zabezpečení. Vynořuje se však řada důvodů, proč je zapotřebí tento model znovu posoudit.

Lidé ve vyspělých demokraciích jen s obtížemi hledají osobní a sociální identitu v situacích, kdy se dostanou do kategorie neaktivního obyvatelstva. Navíc existuje stále vyšší poptávka po práci a na trh práce vstupuje stále více lidí, hledajících vedle dodatečného příjmu emancipaci, důstojnost a společenské uznání práce. Z těchto důvodů se zvyšuje i poptávka po dobrovolné práci pro společnost.

Na současný světový vývoj působí vedle cyklických výkyvů a válečných konfliktů stále více globalizace světového trhu a permanentní proces strukturálních změn. Ekonomická politika je stále převážně zaměřena na kontinuální usměrňování cyklického vývoje (což se ve značné míře daří), méně však již reaguje na cyklus permanentních změn a proces globalizace trhu.

Demografické trendy budou stále více ovlivňovat ekonomickou i sociální politiku. Stárnutí obyvatelstva má dalekosáhlé důsledky na sféru sociální ochrany, budoucí trendy zaměstnanosti, vývoj vztahu mezi aktivním a neaktivním obyvatelstvem. Narůstá problém integrace starých lidí do života společnosti.

Zesilují migrační proudy a zvyšuje se imigrační tlak do prostoru západní Evropy. Pokračují interní přesuny mezi venkovským a městským obyvatelstvem se závažnými důsledky na rozvoj měst a venkova.

Hluboce se mění rodinné struktury, oslabuje se tradiční solidarita rodiny, mění se role matek a otců a probíhající změny hluboce ovlivňují život dětí.

Technologický vývoj má dalekosáhlý vliv na organizaci práce a mnohdy i na samotnou náplň práce. Roste nezbytnost přizpůsobovat kvalifikaci, mění se vztahy na pracovišti. Kolektivní vyjednávání naráží na stále větší potíže, vzhledem k flexibilitě pracovních podmínek a forem práce. V mnoha zemích roste také sféra černého trhu.

Působením těchto a dalších vlivů se zvyšuje riziko, že pokračování dosavadního typu sociální politiky (i když odhlédneme od hranic, které představují rychle rostoucí náklady na sociální zabezpečení) povede k vytvoření „duální" společnosti, ve které tvorba bohatství bude stále více soustředěna na zmenšující se počty vysoce kvalifikovaného aktivního obyvatelstva, s rostoucími transfery důchodu na zvyšující se počet neaktivních lidí. Taková společnost by pravděpodobně začala ztrácet soudržnost a její výkonnost by také byla negativně ovlivněna nedostatky ve využívání lidských zdrojů.

Alternativou k tomuto vývoji je nalezení modelu „aktivní" společnosti s širší distribucí národního důchodu, která by byla založena, vedle transferů sociálního zabezpečení, na aktivní účasti lidí na rozvoji společnosti. Aktivní společnost by měla také vytvářet vyšší nabídku „kolektivních" statků, jako jsou např. vzdělání, sociální ochrana nebo životní prostředí, kterých je zapotřebí pro zvyšování přizpůsobivosti společnosti a její schopnosti se inovovat.

SOCIÁLNÍ VÝZVA EVROPSKÉ UNII

Maastrichtská politika vytvořila novou situaci ve vztahu k sociální politice na Evropské úrovni. Průzkumy provedené ve všech zemích ukázaly, že lidé si nepřejí, aby řešení existujících potíží bylo spojováno se snižováním sociálních standardů, a že si uvědomují, že tato řešení nelze úspěšně nalézt ani realizovat izolovanými opatřeními jednotlivých členských států. Výrazem toho je přijetí Dohody o sociální politice, obsažené v Protokolu o sociální politice, který je připojen k Maastrichtské smlouvě. Tato dohoda vytváří rámec pro sociální politiku Unie a definuje oblasti jejího zaměření.

Rozděluje je do dvou skupin: zaprvé do oblastí, kde o přijetí příslušných opatření rozhodne kvalifikovaná většina, jako je například zlepšování pracovního prostředí, bezpečnost práce a ochrana zdraví; pracovní podmínky; informování pracovníků a konzultace s nimi; rovnost mužů a žen ve vztahu k příležitostem na trhu práce a zacházení v zaměstnání; integrace lidí do života společnosti.

Do druhé skupiny patří oblasti, kde k přijetí společných opatření je zapotřebí jednomyslnosti: sociální zabezpečení a sociální ochrana pracovníků; ochrana pracovníků při rozvazování pracovního poměru; zastoupení pracovníků a kolektivní obrana zájmů pracovníků a zaměstnavatelů, včetně otázek spolurozhodování; podmínky zaměstnání pro příslušníky třetích zemí bydlících na území států Společenství; podpora zaměstnanosti a vytváření pracovních příležitostí.

V této souvislosti si všimněme, že některé oblasti jsou výslovně vyňaty ze společného postupu. Jsou to otázky odměňování, práva na sdružování a práva na stávku a uplatňování výluk.

Společnými aktivitami a opatřeními se nadále rozumí úsilí o konvergenci sociální politiky v oblastech ve výlučné pravomoci členských států; programovaná spolupráce mezi jednotlivými partnery a aktéry pomocí vytváření sítí, výměna zkušeností; zákonodárství Společenství a finanční podpora. Tyto typy aktivit se musí vzájemně doplňovat a v mnohých případech je důležité určit, který z nich je vzhledem k dosažení určitého specifického cíle účinnější a méně nákladný. To je také první otázka, kterou si zelená kniha ve vztahu k budoucímu vývoji sociální politiky klade.

Zákonodárství členských států, například v oblasti sociálního zabezpečení, je svou povahou velmi komplikované a málo přehledné a stávající tendence směřují k tomu, že pokrývá stále větší podrobnosti. Mnohdy k tomu přispívá také projednávání předloh na úrovni Komise a Evropského parlamentu. Svou povahou je tento problém podobný problematice úmluv Mezinárodní organizace práce a navrhuje se proto posoudit, zda by v některých případech nebylo možné dosáhnout žádoucích výsledků stručnější a pružnější úpravou předpisů. Šlo by o jakési rámcové zákony v oblasti minimálních standardů a rovnosti příležitostí.

Podobným směrem se ubírají úvahy o vztahu mezi právními předpisy a kolektivním vyjednáváním. Spolupráce sociálních partnerů nabývá na důležitosti a již v současné době byl formálně zaveden proces dvoustupňových konzultací, týkající se jednotlivých legislativních opatření. Tento vývoj, který se již dnes odráží v praxi řady podniků působících v celoevropském měřítku a směřuje k informování představitelů pracovníků a ke konzultacím s nimi, by mohl vést k projednávání kolektivních smluv na celoevropské úrovni.

SPOLEČNÉ PRIORITY

Společné cíle směřující k vybudování aktivní, otevřené a spravedlivé evropské společnosti na základě zaměstnání, sociální ochrany a rovnosti příležitostí mají všeobecnou podporu. Je rovněž nesporné, že hlavní úloha Unie se spatřuje v mobilizaci úsilí členských států. Společnými aktivitami by se mělo dosahovat vyšší účinnosti a synergického efektu. Základem společného konsenzu jsou také čtyři stěžejní principy:

1. Neomezená konkurence vytváří nepřijatelná rizika pro jednotlivce a nezajišťuje redistribuci prostředků pro boj proti chudobě ani pro investice do lidských zdrojů. K zajištění stabilního ekonomického růstu, pracovních příležitostí a sociální a politické stability je proto třeba vhodných nástrojů sociálních politiky.

2. Sociální výdaje musí být udrženy v rámci rozpočtů a fondů sociálního zabezpečení, ale na druhé straně ekonomická opatření musí respektovat vedle efektivnosti programů i sociální cíle, včetně spravedlnosti a solidarity.

3. Funkci státu blahobytu je vhodné zajišťovat optimální rovnováhou mezi veřejným, kolektivním a soukromým úsilím při uznání odpovědnosti státu za řízení celého systému.

4. Sociální ochranu a politiku pracovního trhu je třeba orientovat na pozitivní cíle v rozvoji lidských zdrojů, k dosahování soběstačnosti a integrace lidí do společnosti, ale zároveň mít na zřeteli vše převažující potřebu poskytovat všem lidem ve stavu nouze důstojné podmínky k životu.

V jednotlivých hlavních sférách sociální politiky navrhuje Zelená kniha

soustředit diskuzi na následující vytypované problémy a možná řešení.

ZLEPŠENÍ SITUACE ZAMĚSTNANOSTI

V roce 1994 dosáhne míra nezaměstnanosti ve státech Společenství v průměru 12 % při vysokém stupni strukturální nezaměstnanosti. Asi polovina z těchto lidí bude bez zaměstnání již více než rok. Tento stav se považuje za sociálně nebezpečný a politicky nepřijatelný. Řešení problému se navrhuje hledat hlavně ve zvýšení konkurenceschopnosti ve vztahu k dalším ekonomickým oblastem (Severní Amerika, Dálný Východ). V oblasti práce by k žádoucímu vývoji mohlo napomoci vytváření nových typů zaměstnání založených na nových formách organizace práce; úpravy ve zdanění na podporu cílených podnikatelských aktivit; podpora nových rozvrhů pracovní doby (včetně sdílení pracovních míst); efektivnější odborná příprava; plné využití růstového potenciálu progresivních odvětví (životní prostředí, informatika); rozvoj malého a středního podnikání a využití kapacity, energie lidí a zdrojů místních oblastí. Diskuze o opatřeních v těchto oblastech budou vycházet ze základního dokumentu Komise ES – Bílé knihy – o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnání.

PRACOVNÍ PODMÍNKY A NORMY

Dosažení cílů v ekonomické oblasti a přizpůsobení se rychlému tempu technologických změn musí odpovídat vývoj v oblasti pracovních podmínek, aby bylo zajištěno pružné přizpůsobení potřebné pro podnikatelskou sféru. Pracovníci musí být připraveni na převzetí nových odpovědností vyplývajících z probíhající decentralizace řízení, snižování počtu stupňů řízení a urychlujících se výrobních cyklů. Tento vývoj spolu se změnami v potřebné kvalifikaci klade velké nároky na sféru odborného výcviku a celoživotního vzdělávání. V souvislosti s tím je třeba hledat správnou odpověď na kritické s tím související otázky:

– jak zaměřit programy doškolování a rekvalifikace, aby co nejlépe odpovídaly měnícím se potřebám trhu práce a zvýšit jejich efektivnost?
– jak zajistit pracovníkům právo na celoživotní výcvik a přístup k němu a tím upevnit jejich pozici na trhu práce?
– jak v jednotlivých členských státech Společenství sladit funkci vzdělávacích soustav a soustav odborného výcviku a dosáhnout žádoucího účinku?

Dosažení pružné přizpůsobivosti podniků požadavkům trhu závisí ovšem na řadě dalších faktorů, které leží mimo oblast společné politiky Evropské unie. Platí to pro celou oblast pracovního trhu, na druhé straně je však nebezpečí, že vývoj v jednotlivých zemích půjde různým směrem, a že vznikne riziko sociálního dumpingu, tj. pokusu o dosažení konkurenční výhody pomocí nižších standardů. I z tohoto hlediska je důležité dosáhnout dohody o určitých minimálních standardech.

PODPORA SOLIDARITY A INTEGRACE

Sociální integrace je jádrem politiky Společenství. Nejen aktivní obyvatelstvo, ale jeho neaktivní složky mají nárok na důstojný život a cílem politiky musí být vytvořit spravedlivou společnost nezávislých, ale chráněných lidí. Tato zásada již byla promítnuta do základních instrumentů o sociálním zabezpečení, které jsou postaveny na odpovědnosti jednotlivců (princip pojištění) a současně na zárukách poskytnutých státem. Tento systém však v podmínkách dostatku pracovních příležitostí nedbal hledisek sociální integrace. Teprve následný ekonomický vývoj a změny v zaměstnanosti a ve vývoji osobních příjmů, ukázaly na nedostatky jednostranného zaměření na cíl udržet úroveň příjmu a na nutnost zároveň sledovat hledisko sociální integrace.

Komise ES na základě provedených analýz navrhuje novou dimenzi boje proti vyřazení ze společnosti a bídě, která je založena na partnerství členských států a Společenství, na podpoře inovací a osvědčené praxe a podpoře z vytvořených strukturálních fondů. V tomto směru byl schválen program zaměřený na podporu sociální integrace. Na mnoho specifických a konkrétních otázek je však třeba hledat odpověď. Mezi ně patří například:

- zlepšování kvality pracovního života, která je jedním z předpokladů zvyšování produktivity (snížením absence pro nemoc i z jiných důvodů, snížením rizika pracovních úrazů a nemocí z povolání);
- úpravy systémů dávek v nezaměstnanosti, aby podporovaly úsilí nezaměstnaných o znovuzačlenění nebo zahájení samostatné výdělečné činnosti;
- přizpůsobení penzijních soustav, aby se umožnil předčasný odchod do důchodu lidem, kteří tomu dávají přednost a současně, aktivní činnost nebo částečná aktivita a všeobecně sociální integrace starých lidí;
- cílevědomá politika celoživotního vzdělávání a výcviku, aby se předcházelo amortizaci lidského kapitálu;
- zavedení instituce minimálního příjmu k vytvoření podmínek pro sociální integraci;
- úpravy pracovišť k usnadnění integrace osob s postiženími;
- soubor opatření usnadňujících přechod mladých lidí ze škol a učilišť na pracovní místa.

SPECIFICKÉ PROBLÉMY MLADÝCH LIDÍ

Rozvoj moderního trhu práce vedl k odbourání dříve obvyklých stádií zajišťujících plynulý přechod k plnému pracovnímu výkonu (místa tovaryšů, praktikantů, asistentů). Rozvoj různých modelů přípravy na povolání narušil tradiční cestu vedoucí přes vyučení v oboru k získání trvale použitelné kvalifikace a tradičních mechanismů přechodu do společnosti dospělých. Specifické problémy mají děvčata při snaze získat kvalifikaci pro povolání, která nejsou typicky „ženská". Při vysokých úrovních nezaměstnanosti se působení trhu práce obrací proti mladým lidem (a ostatním ohroženým skupinám), protože nemají oporu v kolektivním vyjednávání a jsou zachyceni do bludného kruhu, kdy zaměstnání předpokládá pracovní zkušenost a pracovní návyky a tyto předpoklady lze získat jen praxí.

V diskuzi je proto třeba hledat odpověď na některé specifické otázky:

- jak definovat moderní verzi systému vyučení a překlenout potíže přechodu na plný pracovní výkon?
- jak dát mladým lidem „záruku" zaměstnání, eventuálně náhradní aktivity nebo výcviku?
- je možné uvažovat o přechodně nižších mzdách? Jak zajistit, aby nedocházelo k diskriminaci jiných pracovníků?
- jaká opatření jsou možná k rychlejšímu překonání segregace dívek ve školním vzdělání, odborném výcviku a v zaměstnání?

EKONOMICKÁ A SOCIÁLNÍ ROLE STARÝCH LIDÍ

Rok 1993 byl Evropským rokem starých lidí a solidarity mezi generacemi. V mnoha částech Evropy nebyly jeho výsledky právě povzbudivé, nicméně v zemích ES platí, že většina starých lidí žije mnohem lépe než v minulosti, jak pokud jde o úroveň příjmů, tak pokud jde o sociální služby a péči o zdraví. Solidarita mezi generacemi však stále patří mezi klíčové problémy a roste důležitost sociální integrace starých lidí.

Demografické změny vedou ke změně věkové struktury obyvatelstva. V r. 2020 současný podíl lidí ve věku přes 65 let k lidem v aktivním věku (mezi 15 a 64 lety) vzroste asi o 50 %. Nutně vyvstává otázka, zda je únosné přesunout dalších asi 5 % národního důchodu na financování starobních důchodů a případně do oblasti zdravotnictví. Vzhledem k prodlužování doby přípravy na povolání bude třeba o dostupné zdroje spravedlivě podělit všechny zúčastněné generace. Vzrůstající podíl lidí „v důchodu", kteří mají před sebou třeba 20 let života bude působit problémy i v jiných oblastech, než je financování. Staří lidé jsou na jedné straně objektem sociálních transferů a vyvolaných investic (domy důchodců, pečovatelská služba), na druhé straně však i významnou skupinou spotřebitelů a voličů. Moderní společnost musí i nadále zachovat základní etické normy, mezi něž platí úcta ke starým lidem

a zachování rozumné míry životního standardu.

Řešení konfliktu mezi generacemi bylo vždy obtížné a obtížím se nebude možno vyhnout ani nyní, protože všechna opatření, o kterých lze uvažovat při hledání spravedlivého modelu rozdělení existujících zdrojů v souvislosti se zmíněnými problémy budou nepopulární. Přesun na soukromé zajišťování části sociálního zabezpečení lze uskutečnit jen postupně a lze uvážit možné stimuly v daňové oblasti. Nejvhodnější reakcí na zásadní demografickou změnu, kterou je stárnutí obyvatelstva, je prodloužení aktivního věku, což by také představovalo řešení problému vyloučení z aktivní účasti na životě společnosti. Realizace tohoto záměru však nutně závisí na úspěchu ekonomického programu a vytvoření většího počtu pracovních příležitostí.

INTEGRACE LIDÍ S POSTIŽENÍMI

Tato skupina lidí je výzvou pro celou společnost, protože zde se koncentrují problémy všech dalších skupin ohrožených lidí v oblasti výchovy, zaměstnání, bydlení, sociálního zabezpečení a zdravotní péče. Řešení spočívající pouze v zajištění základního příjmu vede k sociální segregaci a popírá lidskou důstojnost. Podobně jako je již tradicí v naší zemi, i když v současné době obtížně realizovatelnou, i v kontextu Evropské unie se dává přednost začlenění těchto lidí do společnosti jakožto plnohodnotných pracovníků a občanů a teprve v druhé řadě se přistupuje ke kompenzaci jejich fyzických nedostatků uplatněním specifických předpisů a opatření. I v budoucnosti proto je třeba uvažovat o vhodných problémech integrace a následně o tom, jakou úlohu v této oblasti může s úspěchem převzít ES a jak nejlépe organizovat spolupráci všech, kteří mohou k dílčím konkrétním řešením přispět, tj. nevládních organizací, sociálních partnerů a komunit.

V tomto příspěvku bylo možné poukázat jen stručně na některé hlavní problémy. Zelená kniha podrobně rozebírá řadu dalších, které mají pro Evropské společenství dalekosáhlý význam, jako například problémy přistěhovalců, boj proti rasismu a xenofóbii, ale i problémy takového typu, jako je vztah zákonodárství Společenství k dalšímu posílení mobility pracovních sil, specifická problematika minimálních standardů nebo úloha fondů Společenství v prosazování společné politiky. Důraz se neklade na předkládání návrhů, spíše na kladení otázek, které mají vyvolat zamyšlení o nadhozených problémech a hledání vhodných strategií a opatření. Většina problémů má velmi úzkou návaznost na vývoj v naší zemi, a to nejen se zřetelem k našemu úsilí co nejdříve se do Evropské unie začlenit. Sociální politika bude v každém případě oblastí, kde dosažená úroveň bude spolurozhodovat o tom, jak rychle se nám to podaří.

K HLAVNÍM PRINCIPŮM PŘIPRAVOVANÉHO ZÁKONA

Nově v nemocenském pojištění

Mgr. Jiří Král, MPSV ČR

Současný systém sociálního zabezpečení se navrhuje od roku 1995 zásadním způsobem transformovat a rozdělit do tří vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících systémů, a to na sociální pojištění, státní sociální podporu a sociální pomoc. Ze sociálního pojištění budou poskytovány peněžité dávky zcela nebo zčásti nahrazující ztrátu příjmu v důsledku definovaných sociálních událostí, jakými jsou zejména ztráta zaměstnání, nemoc, invalidita, stáří a úmrtí. Dávky v důsledku ztráty zaměstnání jsou poskytovány v rámci systému hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání a dávky nahrazující příjem ušlý v důsledku stáří, invalidity či úmrtí budou řešeny v soustavě důchodového pojištění. Dávky částečně nahrazující příjem ušlý v důsledku nemoci nebo mateřství budou poskytovány v systému nemocenského pojištění.

PROČ NOVÝ ZÁKON

Platný zákon o nemocenském pojištění je z roku 1956 a byl od té doby mnohokrát novelizován, což způsobuje problémy při jeho praktické aplikaci. Kromě toho dosavadní dávková soustava nemocenského pojištění obsahuje řadu dávek, které nemají pojistný charakter a svou povahou patří do připravovaného systému státní sociální podpory. Jedná se o dávky, které částečně kompenzují výdaje rodiny v souvislosti s péčí o děti (přídavky na děti, podpora při narození dítěte) a s úmrtím (pohřebné). Proto v souvislosti s připravovaným zákonem o státní sociální podpoře se na Ministerstvu práce a sociálních věcí připravuje i nový zákon o nemocenském pojištění. Nový zákon by měl především očistit systém od dávek, které do něj svou povahou nepatří, nelze však od něj očekávat žádné zásadní věcné změny systému, neboť od roku 1990 byla v nemocenském pojištění již uskutečněna většina změn, s nimiž bylo v rámci sociální reformy počítáno. Jen pro připomenutí se dále uvádějí některé z nejdůležitějších změn.

Od 1. 7. 1990 došlo k organizačnímu sjednocení nemocenského pojištění, které provádí Česká správa sociálního zabezpečení a zaměstnavatelé, k prodloužení doby poskytování podpory při ošetřování člena rodiny, k prodloužení promíjecí doby pro nárok na dávky nemocenského pojištění a k vypuštění dětské rekreace ROH a výběrové rekreace ROH z dávek nemocenského pojištění. Od 1. 5. 1991 byla zvýšena maximální hranice příjmu pro stanovení dávek nemocenského pojištění. K zásadním změnám došlo od 1. 1. 1993, zejména v souvislosti se zavedením nové daňové soustavy. K nejvýznamnějším patří zavedení placení pojistného na nemocenské pojištění. Sjednocení právní úpravy pro všechny osoby v závislé činnosti a zavedení nového způsobu výpočtu a poskytování dávek z hrubých příjmů (namísto z čistých příjmů) a za kalendářní dny (namísto za pracovní dny). Dále byla znovu zvýšena maximální hranice příjmu pro stanovení dávek a lázeňská péče byla převedena z nemocenského pojištění do zdravotní péče. K dalším významným změnám pak došlo od 1. 1. 1994. K tomuto dni byla výrazně zvýšena maximální hranice příjmu (denního vyměřovacího základu) pro stanovení dávek, a to ze 190 Kč na 270 Kč, pro osoby samostatně výdělečně činné byla namísto povinné účasti na nemocenském pojištění zavedena dobrovolná účast a zálohy na pojistné mohou být tě mito osobami placeny pozadu obdobně jako za ostatní pojištěnce.

Nový zákon o nemocenském pojištění tak v oblasti hmotně právní bude vycházet především z principů, které již v současné době platí. Předmětem diskuze však jistě i nadále bude způsob financování systému a jeho vazba na další sociální systémy, zejména na systém důchodového pojištění, připravovaný komplementární systém úrazového pojištění a systém zdravotního pojištění. Diskutovat se bude zřejmě i o tom, zda dávky nemocenského pojištění nemají být součástí vyměřovacího základu pro daň z příjmů fyzických osob.

PRINCIPY PŘIPRAVOVANÉHO ZÁKONA

Hlavní principy nového zákona o nemocenském pojištění, tak jak byly formulovány ministerstvem práce a sociálních věcí by měly být následující:

Z nemocenského pojištění budou poskytovány krátkodobé peněžité dávky vyvozené z příjmu z ekonomické činnosti za účelem částečné náhrady příjmu ujedné z následujících sociálních událostí – pracovní neschopnost z důvodu nemoci či úrazu (včetně nemoci z povolání a pracovního úrazu), ošetřování člena rodiny, těhotenství a mateřství.

Nemocenské pojištění bude založeno na solidaritě mezi zdravými a nemocnými, a jen v nezbytné míře na solidaritě mezi osobami s vyššími a nižšími příj

Evropská Komise

Generální ředitelství zaměstnanosti, průmyslových vztahů a sociálních věcí

EVROPSKÁ SOCIÁLNÍ POLITIKA

BÍLÁ KNIHA

COM (94) 333
z 27. července 1994

PŘEDMLUVA

ÚVOD - ZACHOVÁNÍ A ROZVOJ EVROPSKÉHO SOCIÁLNÍHO MODELU 3

A - Sdílené hodnoty

B - Hlavní principy a cíle pro budoucí úlohu unie

Ekonomická a sociální integrace: klíčem je zaměstnanost
Konkurenceschopnost a sociální pokrok: dvě strany téže mince
Konvergence respektující různost
Výchozí pole shrnující minimální společná pravidla

C - Nástroje "akce"

Legislativa a kolektivní smlouvy rozměru společenství
Finanční podpora a opatření pro povzbuzení
Mobilizace a spolupráce
Informace
Analýza budoucí orientace

KAPITOLA I - ZAMĚSTNANOST - PRIORITA ČÍSLO 1 12

A - Iniciativy Unie v oblasti zaměstnanosti
Pokrok uskutečněný dosud

B - Budoucí úloha Unie
Podpora politik Členských států a odpovídající opatření
Podpora politik a aktivit tvorby pracovních míst

KAPITOLA II - INVESTOVAT DO PRVOŘADÉ PRACOVNÍ SÍLY 20

Zaručit úroveň kvalifikace pracovní síly dneška a zítřka
Evropský sociální fond
Iniciativy společenství
Program vzdělávání Společenství

KAPITOLA III - PODPOŘIT VHODNĚJŠÍ NORMY ZAMĚSTNANOSTI PRO KONKURENCESCHOPNĚJŠÍ EVROPU 28

A- Jít až do konce současného sociálního akčního programu

Informovanost a konzultace s pracujícími
Vysílání pracujících
Nové druhy zaměstnání
Pracovní doba

B - Upevnit dobrý základ pro normy zaměstnanosti
C - Podpořit zdraví a bezpečnost na pracovišti

KAPITOLA IV - ZAVEDENÍ EVROPSKÉHO TRHU PRÁCE 35

A - Volný pohyb osob uvnitř Unie
B - Sociální zabezpečení a volný pohyb
C - EURES
D - Zařazení přistěhovalců
E - Boj proti rasismu a xenofobii

KAPITOLA V - ROVNOST ŠANCÍ PRO ŽENY A MUŽE 42

A - Potírat segregaci existující na trhu práce a valorizovat práci žen
B - Smír pracovního a rodinného života
C - Uspíšit účast žen na rozhodování
D - Příští etapy

KAPITOLA VI - SOCIÁLNÍ POLITIKA A OCHRANA - AKTIVNÍ SPOLEČNOST PRO VŠECHNY 48

A - Zachovat a přizpůsobit evropský model „Státu ochránce"
B - Podpora sociálnímu zařazení všech
Boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení
Podpora společenské integrace postižených osob
Ekonomická a společenská úloha starých osob.
Rovnost šancí pro všechny

KAPITOLA VII. - „Akce“ (ČINNOSTI) V OBLASTI VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ 56

KAPITOLA VIII. - ODBORY, PATRONÁTNÍ ORGANIZACE A DROBROVOLNÉ ORGANIZACE JAKO PATRNEŘI PŘEMĚNY 58

A - Podpořit a posílit sociální dialog
B - Rozvíjet úlohu dobrovolných organizací

KAPITOLA IX. - MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE - ÚLOHA EVROPSKÉ SOCIÁLNÍ POLITIKY 62

A - Dvoustranná a mnohostranná spolupráce
B - Vztahy se Střední a Východní Evropou
C - Sociální otázky související s mezinárodním obchodem

KAPITOLA X. - ZA ÚČINNĚJŠÍ PROVÁDĚNÍ EVROPSKÉHO PRÁVA 66

A - Přenesení a uvedení v platnost direktiv
B - Kontrola respektování zakonodárství
C - Přizpůsobení platné legislativy měnícímu se světu

PŘÍŠTÍ „AKCE“ (ČINNOST) 71

Předmluva

Jako celý industrializovaný svět Evropa prožívá období hlubokých přeměn.

Globalizace obchodu a výroby, obrovský dopad nových technologií na práci, společnost a jednotlivce, stárnutí populace a přetrvávající vysoká míra nezaměstnanosti se prolínají a vyvolávají neobyčejné tlaky na ekonomické a sociální prostředí všech Členských států.

Tyto výzvy byly probírány v Zelené knize sociální politiky.

Pro zvládnutí těchto přeměn potřebuje Evropa řídící schema. Bílá kniha o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti stanoví důležité prvky dovolující kombinovat makroekonomické politiky, potřebné pro významný růst, s vysokou konkurenceschopností a vyhledáváním nových zaměstnání s výrazným dopadem tohoto růstu na zaměstnanost.

Většina těchto výzev musí nalézt odpověď na úrovni Členských států avšak Unie může a měla by hrát svou roli.

Na evropské úrovni má sociální politika zásadní úlohu při podpoře procesu přeměn. Unie nemůže zajistit vše a neměla by se v žádném případě snažit nahrazovat ty, kteří mají svou odpovědnost na národní, regionální a místní úrovni.

Předložená Bílá kniha se snaží o určení hlavních linií akcí na úrovni Unie pro budoucí léta. Staví na skutečnosti, že Evropa potřebuje, chce-li uspět a odpovědět na budoucí výzvy, sociální politiku se širokým základem, novou a hledící do budoucnosti.

Pracovní místa by měla nadále zaujímat přední místo a návrhy týkající se zaměstnanosti a vzdělávání uvedené v této Bílé knize jsou součástí procesu zahájeného Bílou knihou o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

Sociální politika není jen zaměstnanost. Týká se jednotlivců na pracovišti, ale též mimo ně, v rodinném životě, ve zdraví i ve stáří. Je jasné, že hluboké přeměny které probíhají v našich společnostech naznačují, že se komplexní interakce politik, které

jsou součástí sociální politiky bude v budoucnosti muset vyvíjet podle nových podmínek.
Předložená Bílá kniha stanoví rámec pro aktivitu Unie tváří v tvář těmto výzvám. Zaměřuje se na upevnění a rozvoj výsledků dosažených v minulosti, zejména pokud jde o právo na práci, zdraví a bezpečnost, volný pohyb a rovnost přístupu k ženám a mužům. Orientuje se též na vytvoření nové dynamiky a předkládá v těchto, jakož i v jiných oblastech, jako je sociální zabezpečení, rovnost šancí pro všechny a veřejné zdravotnictví, nové návrhy.

Snaží se tak v tomto procesu přeměn o podporu nového partnerství mezi Členskými státy, společenskými partnery, dobrovolnými a veřejnými sdruženími, evropskými občany a mezi mezinárodními organizacemi.

V nadcházejícím období by cílem mělo být udržení a rozvoj evropského sociálního modelu na prahu XXI. století, aby byla evropským národům poskytnuta tato jedinečná směs hospodářského blahobytu, sociální soudržnosti a obecné vysoké životní úrovně, jež jsou znakem poválečného období.

ÚVOD - ZACHOVÁNÍ A ROZVOJ EVROPSKÉHO SOCIÁLNÍHO MODELU

A - Sdílené hodnoty

1. Zelená kniha Komise pro evropskou sociální politiku začíná položením otázky: „Jaký druh společnosti chtějí Evropané" ? Diskuse zahájené zelenou knihou se účastnily instituce Unie, členské státy, zaměstnavatelé, odbory a celá řada veřejných institucí, aniž by bylo opomenuto několik jedinců, kteří spontánně vyjádřili svá stanoviska. Předložená Bílá kniha je výsledkem této konzultativní procedury. Ačkoli si nemůže činit nároky na uspokojení všech stanovisek, představuje pokus o odpověď na výše uvedenou otázku, zaměřujíc se na sociální cíle, jež si stanovili členové Evropské unie a jejichž nejlepším vyjádřením je 2. článek smlouvy Evropského společenství:

„ Úkolem Společenství (...) je podporovat harmonický a vyrovnaný rozvoj ekonomických aktivit v rámci Společenství, trvalý a neinflační rozvoj, respektující životní prostředí, vysoký stupeň konvergence výkonů ekonomik, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, zvýšení životní úrovně a kvality života, ekonomickou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy".

2. Společnost, která by mohla nabídnout všechny tyto výhody by byla všemi ceněna.
Evropa zatím nebyla schopna toto zajistit, je však možno právem tvrdit, že nikde jinde ve světě nebylo dosaženo většího pokroku ve směru uvedených cílů. Je možno také tvrdit, že lidský rozměr Unie je výrazněji zakotven v jejím životě, než se předpokládá.

3. Příspěvky zahrnuté v Zelené knize potvrzují, že existuje jistý počet společných hodnot, jež jsou základem evropského sociálního modelu. Jsou to zejména demokracie a práva jednotlivce, svoboda kolektivního vyjednávání, tržní ekonomika, rovnost šancí pro všechny, sociální ochrana a solidarita. Tyto hodnoty - jež jsou též přítomny v Chartě Společenství základních sociálních práv pracujících - stojí v pozadí přesvědčení, že ekonomický a sociální rozvoj musejí postupovat zároveň. Schopnost konkurence a zároveň solidarita musejí být uvažovány pro úspěšnou výstavbu budoucí Evropy.

4. Všechny členské státy potvrdily závazek, pokud jde o respektování sociálního rozměru, jako nezbytného prvku, umožňujícího upevnění svazků v Unii, jakož i skutečnost, že dobře vyvinutý sociální systém je právě tak nezbytný, jako žádoucí v každém členském státu. Evropská sociální politika musí sloužit zájmům Unie, jako celku i všem jejím občanům, ať mají či nemají zaměstnání.

Pokud jde o zachování těchto společných hodnot existuje všeobecná shoda i když jsou žádány radikální změny týkající se jejich praktické aplikace.

5. Tento bod je důležitý, vzhledem k tomu, že schopnosti našich společností podmiňují jejich konkurenceschopnost a možný růst. Jestliže má ekonomický růst zvyšovat blahobyt lidí, musí zároveň uvažovat sociální a ekologické obavy. Podobně hledání vysokého stupně sociální ochrany není třeba brát pouze jako výdaj, ale také jako základní prvek pro pravidla konkurenceschopnosti. Pro tyto zásadní důvody nemůže být sociální politika Unie jen náhradním řešením za ekonomický rozvoj nebo za fungování vnitřního trhu. Nárůst počtu chudých a nezaměstnaných, jakož i eventualita vystoupení podtřídy, jež způsobuje růst tlaků na sociální služby (např. služby zabývající se nezaměstnanými a zdravotní služby) a kriminalita vyčerpávají dostupné zdroje. Financování sociálního zabezpečení klade na všechny členské státy zvýšené nároky. Uvnitř Unie může vzniknout důvěra jedině smírem mezi politikou ekonomického růstu a jeho odrazem v sociálním plánu, důvěra, charakterizovaná zásadním rozvojem sociální sféry a zvýšenou životní úrovní pro všechny. To může dát Unii konkurenční výhodu a zároveň větší vliv na světové scéně.

6. Předložená Bílá kniha se snaží definovat přístup Komise pro příští fázi rozvoje její sociální politiky (1995-1999) v průběhu posledních let tohoto století. Tak jak to bylo požadováno několika členskými státy, dává příležitost ostatním institucím Unie, členským státům a každé další zainteresované straně návrhy v průběhu druhého pololetí 1994 prodiskutovat, dříve než budoucí Komise vydá během roku 1995 definitivní pracovní program v této oblasti.

7. Metoda, spočívající v použití Zelené knihy, za účelem zajištění struktury, dovolující zahájení konzultací modalit dané politiky před samotnou přípravou návrhů, je jedním z mnohých příkladů odhodlanosti Komise zajistit, aby byla oceněna nadhodnota jejích aktivit a aby její iniciativy byly dostatečně přehledné pro veřejnost.

8. Komise se cítí podpořena skutečností, že se o Zelené knize uskutečnila široká diskuse uvnitř členských států i mimo ně. Evropský parlament a Ekonomický a sociální výbor hodnotily tento text a vyjádřily své názory. Celkem bylo získáno na 500 reakcí pocházejících z různých zdrojů. Na vyzvání Komise, Evropský fond pro zlepšení životních a pracovních podmínek připravil syntézu různých příspěvků. Tato syntéza, doprovozená reakcemi získanými od členských států a od institucí Unie, je vydána jako doplněk Bílé knihy.

9. Bílá kniha Komise pro růst, konkurenceschopnost a zaměstnanost [1] a závěry Rady Evropy, týkající se Bílé knihy (prosinec 1993, Brusel) stanovily obrat v přípravě sladěné akce Unie pro řešení evropských problémů zaměstnanosti v rámci širší ekonomické strategie. Tato Bílá kniha naznačila jistý počet základních otázek, jež jsou v centru budoucího rozvoje sociální politiky, zejména to, že konkurenceschopnost je rozhodující pro prosperitu a tvorbu pracovních míst a že politika týkající se trhu práce musí být přeorientována. Principy stanovené v Bílé knize by měly být uvažovány při formulaci budoucích sociálních a makroekonomických orientací Unie.

10. Bílá a zelená kniha přinesly tedy důležitá doplňující vysvětlení pro diskusi o nutnosti tvorby většího počtu pracovních míst při zachování základů sociální ochrany, jímž evropští občané přikládají velký význam. Tyto dva dokumenty byly uvažovány při sestavování předložené Bílé knihy ve světle závěrů Rady Evropy, přijatých v Bruselu v prosinci 1993 a na Corfu v červnu 1994. Tato Bílá kniha se snaží o usnadnění rozběhnutí plánu akce, schváleného během jednání Rady Evropy v Bruselu v kontextu budoucího rozvoje sociální politiky Unie.

11. Vydání této Bílé knihy před budoucím rozšířením Unie v roce 1995 je také určeno pro usnadnění vstupu nových členů, zakládaje se na globální vizi budoucnosti. Tak jak to upřesnila Zelená kniha, Unie má již podstatné zkušenosti s opatřeními v sociální oblasti. Ty byly posíleny zejména přijetím Charty Společenství základních sociálních práv pracujících v roce 1989 a následného Programu sociální akce Komise. Předložený dokument je určený k bližšímu stanovení způsobu jak zajistit dynamické propojení mezi tím, co bylo již přijato a mezi programem pro budoucnost.

B - Hlavní principy a cíle pro budoucí úlohu unie

12. Pokrok v sociální oblasti se může uskutečnit jen díky partnerství mezi Evropskou Unií, Členskými státy, sociálními partnery a evropskými občany. Nejdůležitějším prvkem této spolupráce musí být pozitivní a aktivní koncepce subsidiarity. To znamená, že Unie zasahuje jen v případě, že stanovené cíle nemohou být uspokojivě zajištěny samotnými členskými státy a vzhledem k rozsahu a účinkům navrhované akce mohou být snáze dosaženy Unií. Aktivity musejí být vybrány na základě předběžného hodnocení, měly by přinášet společenskou hodnotu a zároveň by měla být zajištěna co největší rentabilita.

[1] Příloha 6/93 - Měsíčník ES

13. Stavba Evropy, která dává šance všem, vyžaduje změny. Ačkoli byl růst zaměstnanosti v Evropské Unii nižší ve srovnání se Spojenými Státy a s Japonskem, úroveň sociální solidarity je vyšší. Tato solidarita byla však většinou pasivní. Spočívá v udržování příjmů velkých sociálních skupin - zajišťuje peněžité dávky přerozdělením příjmů, jež je velkou měrou nezbytné vzhledem ke snižování pracující populace - avšak bez přípravy těchto skupin a bez dostatečné stimulace k ekonomické činnosti.

14. Tento pohyb zdrojů musí být nyní postupně doplňován a nahrazován vhodnějším rozdělením šancí. Tyto dva cíle vzájemně souvisejí, avšak důraz by měl být kladen na druhý cíl, je-li žádoucí snížit lidské a sociální náklady a přejít od pasivního k aktivnějšímu přístupu. Hlavním cílem by již neměla být pouhá podpora, ale vytváření pracovních míst.

15. Principy a cíle, kterými by se měly řídit kroky Unie pro realizaci zmíněného, jsou popsány níže.

Ekonomická a sociální integrace: klíčem je zaměstnanost

16. Nepřijatelná úroveň nezaměstnanosti a sociálního vyloučení je v rozporu se všeobecně schvalovanými cíli Unie týkajícími se zaměstnanosti, sociální ochrany a rovnosti šancí. Financování systémů sociální politiky v rámci Unie závisí na zaměstnanosti. Aby Unie mohla sladit vysokou životní úroveň se schopností konkurenceschopnosti na světových trzích, je žádoucí postavit vytváření nových pracovních míst, dovolující integraci všech jednotlivců ekonomiky a společnosti, na první místo priorit.

Konkurenceschopnost a sociální pokrok: dvě strany téže mince

17. Souvislý sociální pokrok může být založen pouze na ekonomické prosperitě a tedy na konkurenceschopnosti evropské ekonomiky. Základním principem této schopnosti konkurence je další zajištění zisků produktivity, jež umožní Unii sladit vysokou sociální úroveň s konkurenceschopností na světových trzích. Evropa se musí zaměřit na výkonnou ekonomiku, zaměřenou na kvalitu a která značně investuje do nových technologií. Jejím hlavním zdrojem bude vzdělané, aktivní, motivované a adaptabilní obyvatelstvo. Třebaže vytváření bohatství je pro sociální pokrok podstatné, sociální prostředí je také závažným faktorem, který určuje ekonomický růst. Pokrok nemůže být založen jen na konkurenceschopnosti ekonomik, ale musí souviset s výkonností evropské společnosti jako celku. V tomto kontextu je třeba si uvědomit souvislosti mezi politikou v oblasti životního prostředí a sociální politikou.

Konvergence respektující různost

18. Všechny komentáře k „Zelené knize" podtrhují nezbytnost respektování různosti evropských společností. Budoucí rozvoj Unie by se měl opírat o bohatství své rozmanitosti, jež zvyšuje kvalitu života a zvětšuje sílu socio-ekonomických systémů tváří v tvář novým a neočekávaným výzvám. Tato rozmanitost předpokládá, aby cílem Unie nebyla úplná harmonizace sociálních politik. Přesto je důležité, aby se v průběhu určitého období uskutečňovala konvergence úkolů a politik, stanovením společných cílů, vzhledem k tomu, že to napomůže koexistenci různých národních systémů, jež se budou moci harmonicky rozvíjet ve směru základních cílů Unie.

Výchozí pole shrnující minimální společná pravidla

19. Za účelem zachování soudržnosti Unie jsou požadována minimální pravidla. Je však třeba zároveň uvažovat různé národní systémy a požadavky, jakož i relativní ekonomické síly různých Členských států. Tato pravidla by neměla být mimo dosah Členských států se slabšími ekonomikami, ale neměla by zároveň bránit nejrozvinutějším Členským státům zavést pravidla vyšší úrovně. Stanovení rámce základních minimálních pravidel, které Komise zahájila před několika lety, vytváří hradbu proti užívání sociálních pravidel příliš nízké úrovně, jako nástroje nepoctivé ekonomické konkurence a poskytuje ochranu proti omezování sociálních pravidel za účelem zvyšování konkurenceschopnosti. Je to zároveň výraz politické vůle udržet dynamiku sociálního pokroku. Stálým úkolem by mělo být vypracování pravidel přijatelných všemi Členskými zeměmi Unie a vylepšování stávajících pravidel.

C - Nástroje "akce"

20. Unie, ve snaze uvést do praxe tyto principy a cíle, zasahuje různými způsoby, mezi nimiž jsou některé vazby, které je třeba uvádět do praxe „dávkováním", které se průběžně vyvíjí, aby odpovídalo měnícím se požadavkům.

Legislativa a kolektivní smlouvy rozměru společenství

21. Pro dosažení společných cílů počítají dohody se souborem zákonodárných mocí. Tyto moci jsou vykonávány podle principů subsidiarity a proporcionality, jež vyžadují odhad potřeb a intensity akce na úrovni Unie. To předpokládá, aby Unie navrhovala s ohledem na stanovené cíle nejvhodnější formu legislativy. Musí respektovat volbu

Členských států pokud jde o způsob jak dosáhnout cíle, a Členské státy, ze své strany musejí respektovat cíle a pravidla na úrovni Unie.

22. Vzhledem k již položeným pevným základům evropské sociální legislativy, nepovažuje Komise, pro nastávající období, za nezbytný široký program nových legislativních návrhů. Legislativa bude uvažována jen tehdy, bude-li to zcela nezbytné pro dosažení cílů Unie a jestliže nebude možno problematiku vyřešit na úrovni Členských států. Návrhy a přijatá legislativa musejí pokračovat při prosazování rámce, který dovoluje různým národním systémům stanovit přesné metody práce a bude jim předcházet odhad nákladů a ekonomických a sociálních výhod pro všechny zúčastněné strany. Návrhy budou též uvažovat potenciální vliv na konkurenceschopnost podniků, zejména pokud jde o malé a střední podniky.

23. Shoda v sociální politice dosažená v dohodě o Evropské unii dává nový prostor pro aktivity Unie a Komise bude tyto a další možnosti dohody užívat pro zajištění dynamického sociálního rozměru. Ve sdělení o aplikaci této dohody [1] vysvětluje Komise, že při užívání dohody bude rozhodovat případ od případu, podle objektivních hledisek. Toto sdělení je nyní hodnoceno dalšími institucemi Unie a navrhovaný přístup byl kladně přijat všemi zúčastněnými stranami. Komise si povšimla jasného přání Členských států jednat, vždy, je-li to možné, jako Dvanáctka a doufá, že akce v oblasti sociální politiky Unie budou v budoucnu opět vycházet z jednotného právního rámce. To má zásadní důležitost, ~~jestliže~~ mají-li být zachovány jednota zákona a princip rovnosti šancí pro všechny. Nicméně snaha jednat jako Dvanáctka nemůže být užívána jako výmluva pasivity.

24. S ohledem na nové možnosti kolektivních smluv, jež jsou navrhovány v dohodě o Evropské Unii, je jasné, že je třeba nalézt novou rovnováhu mezi zákonodárcem na úrovni Společenství a mezi kolektivními smlouvami mezi sociálními partnery. Rovnováhu je třeba nalézt též mezi evropskou a národní úrovní těchto normativních opatření.

Finanční podpora a opatření pro povzbuzení

25. Unie poskytuje za účelem dosažení vytčených cílů finanční podporu. Strukturální fondy jsou hlavním nástrojem Unie pro podporu soudržnosti v jejím rámci. Akce, zejména akce zahájené Evropským sociálním fondem budou vedeny jednotným a globálním přístupem (viz. kapitola II). Týká se to většiny aspektů sociální politiky včetně boje proti nezaměstnanosti a vyloučení ze společnosti, podpory rovnosti šancí

[1] COM (93) 600 konečný, ze 14. prosince 1993

pro všechny, zařazení mladé populace do společnosti, mobility pracujících a jejich přizpůsobování změnám v průmyslu. Týká se to rovněž podpory oblastí se zpožděným rozvojem, posílení výchovného, vědeckého a technologického sektoru včetně vzdělávání v oblasti zdravotnictví. Unie poskytuje mimo jiné finanční podporu mnohým pilotním projektům a programům mimořádné váhy v sociální oblasti a díky programům jako je Leonardo podporuje výměnu zkušeností a informací.

Mobilizace a spolupráce

26. S ohledem na snahu o dosažení společných cílů má Komise svou úlohu při mobilizaci úsilí ve schváleném rámci takovou, aby vedla ke konvergenci úkolů a politik, zejména v oblasti zaměstnanosti a sociální ochrany. Komise uznává, že je třeba, aby bylo dosaženo lepší součinnosti mezi snahami Unie a mezi snahami Členských států, aby byla prohloubena spolupráce a zlepšeno zaměření mezi jednotlivými akcemi. Aby taková mobilizace byla účinná, bude stále nezbytnější stále přesněji definovat schválené cíle, včetně, v případě potřeby, stanovit kvantitativní cíle. Členské státy budou muset provádět opatření k dosažení schválených cílů. Dobrý příklad takové mobilizace byl poskytnut Bílou knihou Komise o rozvoji, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

27. Je vhodné podpořit spolupráci a výměnu lépe strukturovaných zkušeností o otázkách společného významu. Ty mohou být určeny Členskými státy podle potřeb a těm může dát Komise rámec a poskytnout technickou pomoc.

28. Úspěch sociální politiky závisí na mnoha účastnících a orgánech, zejména na místní a regionální úrovni. Komise bude těmto skupinám pomáhat navázat užší spolupráci pomocí sítě, buď v rámci celé Unie nebo jen v některých částech a bude podporovat jejich příspěvky k dosažení cílů Unie, zejména inovativními a transnacionálními akcemi.

Informace

29. Poskytování jasných a přístupných informací o rozvoji v sociální oblasti je zásadní, chceme-li, aby měla sociální politika skutečný vliv na každodenní život jednotlivců. Za účelem dosažení větší průhlednosti a porozumění akcím Unie, bude se Komise snažit o poskytování hojnějších a kvalitnějších informací pro evropské občany, informací o jejich sociálních právech, o šancích jež jsou jim nabízeny a o výdobytcích v sociální oblasti. Mimo specifické návrhy obsažené v této Bílé knize (zejména v

kapitolách IV a X) se bude Komise snažit o posílení významu informačních kanceláří v Členských státech za účelem poskytování informací v sociální oblasti.

Analýza budoucí orientace

30. Je stále zřejmější, že proces přeměny vyžaduje společné zamyšlení a koordinovanou akci pokrývající celou řadu otázek. Důležité otázky se naskytají pokud jde o budoucnost práce jako takové, a o vlivu „informační" společnosti na práci a každodenní život jednotlivců. To se týká změn organizace času a volného času, jakož i sociálního dopadu změn v různých profesích, kdy vztahy mezi prací a kvalifikací jsou stále méně zřetelné. Proces řízení takových změn by měl postupovat v součinnosti s prvky sociálních věd výzkumného programu Unie a Komise se bude snažit o rozvoj výzkumných kapacit v sociální oblasti.

31. Různé "observatoře," zřízené Komisí ve spolupráci s Členskými státy v oblasti sociální politiky, [1] představují cenný nástroj pro sběr, analýzu a šíření informací; úloha, jež se stává stále důležitější, tak jak je nutné poznávat a posuzovat rychlé změny, ke kterým dochází v oblasti sociální politiky, zejména v oblasti trhu práce. Tyto informace jsou základem procesu formulace politiky. Komise bude též využívat těchto "observatoří" pro pořizování analýz specifických problémů, které jsou dobře dokumentovány a bude podporovat co největší součinnost a výraznou propojenost jednotlivých observatoří, tak, aby byla rozvinuta mezioborová analýza otázek sociální politiky.

32. Komise bude v tomto kontextu pokračovat ve vydávání sektoriálních zpráv jako je roční zpráva nazvaná „Zaměstnanost v Evropě" (kapitola I), předložená roční zpráva nazvaná „Zpráva o rovnosti" (kapitola V), roční zpráva o demografii (kapitola VI) a zpráva o sociální ochraně (kapitola VI), tak, aby zajistila pro své práce v oblasti sociální politiky analytickou podporu orientovanou do budoucnosti.

33. Komise bude mimo jiné dohlížet na poskytování služeb zúčastněných kanceláří, zejména Evropského fondu zlepšování životních a pracovních podmínek a Evropské agentury pro zdraví a bezpečnost práce. Opírajíce se o již uskutečněné práce, Evropský fond zlepšování životních a pracovních podmínek má důležitou úlohu při analýze hlavních realizací a vývojových faktorů týkajících se životních a pracovních podmínek

[1] Observatoř zaměstnanosti, zahrnující MISEP (systém vzájemných informací o politice zaměstnanosti), Sysdem (evropský systém dokumentace zaměstnanosti), NEC (síť národních koordinátorů zaměstnanosti) a zpravodaj Střední a Východní Evropy, EURI (Evropská observatoř průmyslových vztahů), Missoc (vzájemná výměna informací o sociální ochraně), Evropská observatoř národních politik v oblasti rodiny, Observatoř národních politik zaměřená na potlačování vyloučení ze společnosti, Observatoř stárnutí a starých lidí, Observatoř doplňkových penzí.

uvnitř Unie. V této souvislosti, s přihlédnutím k jeho trojčlenné struktuře, může hrát Fond důležitou úlohu při šíření informací a při výměně zkušeností.

34. Komise se bude snažit o zlepšování vztahů s Fondem a o posilování budoucí spolupráce, tak, aby byl plně využit specifický příspěvek, jenž může být Fondem poskytován. Fond bude pak zvláště vyzýván Komisí, aby dále rozvíjel schopnost srovnávací analýzy a podpory výměny zkušeností.

KAPITOLA I. ZAMĚSTNANOST - PRIORITA ČÍSLO 1

1. Vyhledávání vysokého počtu dobrých stálých zaměstnání je ústředním úkolem Unie a zároveň prostředkem co nejúčinněji řešit řadu dalších obecnějších úkolů v sociální oblasti. K tomu je třeba přijímat politiku zaměstnanosti. Evropa se příliš dlouho zaměřovala na řízení nezaměstnanosti místo toho, aby byla dána přednost vytváření nových pracovních míst.

A - Iniciativy Unie v oblasti zaměstnanosti

2. Poté, kdy v průběhu asi deseti let zůstávala průměrná nezaměstnanost Unie asi 10 %, v současnosti dosáhla 11 %. Tato nezaměstnanost je v Unii považována za nejvážnější sociální problém. Zvláštní obavy vzbuzuje chybějící perspektiva občanů nově se objevujících na trhu práce, zejména mladých lidí a žen, i těch, kteří jsou vyloučeni z pravidelné práce, zejména, jde-li o dlouhodobě nezaměstnané. Výsledky Unie v oblasti zaměstnanosti jsou zjevně horší, ve srovnání se Spojenými Státy Americkými nebo s Japonskem. Zaměstnanost v rámci Unie klesala pravidelně od roku 1960 a v současnosti je nižší než 60 % aktivní populace (naproti tomu ve Spojených Státech Amerických zaměstnanost pravidelně rostla a dnes přesahuje 70 %). Například nezaměstnanost mladých v celé Unii přesahuje 20 %, oproti 13 % ve Spojených Státech a 5 % v Japonsku. Podíl dlouhodobé nezaměstnanosti překračuje 40 % celkové nezaměstnanosti Unie, oproti 11 % ve Spojených Státech.

3. V průběhu minulého roku se rozvíjely politické iniciativy Unie v oblasti zaměstnanosti, což odráží sdílenou starost všech Členských států nalezení nových cest pro vytvoření a udržení nových pracovních míst. Komise na yrhla v květnu 1993 rámec pro oblast zaměstnanosti, který stanovuje základy společné strategie. Hlavní pokrok byl uskutečněn v prosinci 1993 vydáním Bílé knihy Komise o otázkách spojených s růstem, konkurenceschopností a zaměstnaností, jež rozvíjí zmíněnou strategii zaměstnanosti v širším ekonomickém, průmyslovém a sociálním kontextu Unie. Tato strategie Unie byla podepsána Bruselskou Radou Evropy v prosinci 1993.

4. Všechny Členské státy nyní uznávají, že je neprodleně nezbytné provést dynamické strukturální změny, dosáhnout většího ekonomického růstu a zvýšené flexibility trhu práce, chce-li Unie překonat tuto situaci nízké zaměstnanosti a vyhnout se nástrahám vysoké nezaměstnanosti, jakož i rozšířit možnosti přístupu k práci a velkorysejí rozdělovat příjmy. Připouští se též, že pro podporu této strategie a širší rozvoj trhu práce uvnitř Unie, je nezbytné užší partnerství mezi národními,

regionálními a lokálními orgány, jakož i mezi různými složkami společnosti a na úrovni Unie.

5. Bruselská Rada Evropy určila ve svém plánu akcí vycházejícím z Bílé knihy Komise sedm oblastí, na které by měla být zaměřena pozornost Členských států:

- zlepšení výchovných a vzdělávacích systémů, zejména systémů průběžného vzdělávání.
- zlepšení flexibility uvnitř podniků a na trhu práce,
- reorganizace práce uvnitř podniků,
- provádění snižování nepřímých výdajů na pracovní sílu (povinné příspěvky), zejména v případě málo kvalifikované práce,
- lepší využívání veřejných fondů určených pro boj proti nezaměstnanosti,
- přijímání specifických opatření pro mládež bez odpovídajícího vzdělání
- rozvíjení zaměstnanosti podle nových potřeb.

Dodnes uskutečněný pokrok

6. Zpráva předložená Radě v červnu 1994, shrnující jak je naplňována Bílá kniha ukazuje, že téměř všechny Členské státy v posledních letech zahájily reformy svých systémů zaměstnanosti. Komise se domnívá, že ačkoli jsou Členskými státy prováděna opatření podle každého ze sedmi výše zmíněných bodů, tato opatření nejdou dostatečně daleko, aby přijaly výzvu devadesátých let a nadcházejícího století.

7. V posledních měsících se zlepšily ekonomické perspektivy Unie. Současné předpovědi naznačují pro rok 1996 nejméně 3 % růst. Přesto by měla v roce 1994 zaměstnanost ještě klesat. Míra nezaměstnanosti by se měla stabilizovat až v roce 1995, s celkovým počtem 18 milionů nezaměstnaných, což je asi 11,6 % aktivní populace. Tak jak to bylo výslovně požadováno v Bílé knize, ekonomické politiky by měly zůstat jednoznačně dlouhodobě orientovány na vytváření pracovních míst, jak podporou silného procesu růstu zaměstnanosti, tak podporou aktivních politik pro trh práce a usnadňováním přístupu na trh práce, zejména mladým.

8. Vysoký ekonomický růst přináší pozitivní a vítané zlepšení obecného klimatu v zaměstnanosti. Přesto, jak to bylo uznáno na Korfu Radou Evropy, je zde nebezpečí, aby tato zlepšení nedávala dojem uvolnění tlaků, jež působí ve prospěch průmyslové přeměny, místo aby byla taková zlepšení využívána s vizí systematické práce ve směru uskutečnění požadovaných změn v tomto lepším ekonomickém prostředí. V případě nepřítomnosti nových strukturálních opatření pro tvorbu pracovních míst je zde riziko, že by ekonomický růst nedovolil přijmout více pracovních sil a že by vliv strukturálních reforem, probíhajících již před vydáním Bílé knihy, dovolil jen kompenzaci růstu produktivity, vycházející z politik zaměřených na posílení účinnosti a konkurenceschopnosti. Pro růst, který skutečně vytváří nové pracovní příležitosti a proto, aby zisky z růstu byly orientovány na zaměstnanost, je zásadní provádění politik načrtnutých v části o „zaměstnanosti" Bílé knihy.

9. Bílá kniha poukazuje na nezbytnost zásadního prohloubení přístupu k práci, na nezbytnost rozšíření konceptu práce a prosazení nové solidarity, založené na využívání prospěchu plynoucího z produktivity k vytvoření nových pracovních míst, spíše, než stupňovat příjmy těch, kteří mají zaměstnání. Bílá kniha zvláště podtrhuje nutnost, aby pokrok ve směru rovnosti šancí pro všechny dále pokračoval, vzhledem k vysokému stupni účasti žen, vzhledem k vývoji rodinných struktur a úloh, jakož i vzhledem k nutnosti maximalizovat lidský potenciál Unie. Je vhodné věnovat více pozornosti novým zaměstnáním a sektorům jež jsou z hlediska růstu zaměstnanosti nejslibnější. Bílá kniha je též zaměřena na nezbytnost vytvoření nového modelu trvalého rozvoje, založeného na zahrnutí nákladů spojených s respektováním životního prostředí do tržních cen.

10. Je třeba zajistit, aby Unie vedle udržení pracovních míst s vysokou produktivitou, maximalizovala schopnost vytvářet a udržovat nekvalifikovaná a polokvalifikovaná pracovní místa, jakož i místa v sektoru osobních a lokálních služeb. To předpokládá díky řadě vhodných opatření (včetně zahrnutí makroekonomické politiky do aktivní politiky strukturálního rozvoje, doprovázené strukturálními opatřeními souvisejícími s trhem práce) rozpoznat a řešit nestability související s rychlými změnami a se světovou konkurencí. To přispěje ke zvýšení účinnosti evropské ekonomiky v oblasti zaměstnanosti a k možnosti využití příležitostí vyplývajících z liberalizace, v oblastech, jako jsou telekomunikace a z technického pokroku v oblastech jako je informatika a biotechnologie.

11. Všechny Členské státy se snaží, každý svým způsobem, zavést do svých politik, týkajících se trhu práce změny, přímo či nepřímo odrážející doporučení Bílé knihy. Ta byla ve všech Členských státech, včetně sociálních partnerů na národní úrovni, pečlivě

hodnocena jako cenné doporučení. Přesto nebyla do praxe ještě uvedena nutnost kolektivní reflexe a koordinované akce v celé škále politik dotýkajících se prostředí zaměstnanosti v širokém slova smyslu. Přežívá roztříštěný přístup, kdy v některých členských státech nadále platí staré komplexní národní předpisy. Reformy systémů zaměstnanosti doposud přijaté jsou často neúplné a v současnosti je těžké posoudit jejich celkový význam. Většina Členských států však přece uznává, že by bylo vhodné dosáhnout dlouhodobého sociálního konsensu ve prospěch strukturálních změn, zejména, jestliže tyto změny ovlivňují životní a pracovní podmínky.

12. Členské státy v zásadě uznávají, že takové hledání konsensu zahrnuje hledání větší účinnosti trhu práce i hledání dlouhodobé konkurenceschopnosti. Ta však nejde přes naředění evropského modelu sociální ochrany, ale přes přizpůsobení, racionalizaci a zjednodušení předpisů tak, aby bylo možno nastolit lepší rovnováhu mezi sociální ochranou, konkurenceschopností a tvorbou pracovních příležitostí.

13. Zvýšená pružnost trhu práce není pro všechny Členské státy totéž a tento pojem je třeba pečlivě analyzovat, vzhledem k tomu, že termín dereglementace je často užíván v rozdílné kontextu. Pro většinu Členských států je výchozím bodem rozsáhlá sbírka zákonů, nařízení nebo kolektivních smluv. Výstupní bod, ve smyslu druhu a měřítka požadovaných změn, se může - i po výrazné revizi - lišit v širokých mezích, zejména pokud jde o stupeň rozvoje sociální ochrany a o způsob jak k ní přistupovat. Při analýze takového rozvoje je třeba plně respektovat rozdíly mezi Členskými státy.

14. Většina Členských států podtrhuje nezbytnost dynamičtějšího příspěvku sociálních partnerů na místní a oborové úrovni a užšího partnerství mezi těmito a veřejnými partnery na těchto úrovních. Některé Členské státy uznávají, že na národní úrovni by měla být větší komplementárnost mezi veřejnými politikami a smluvním vyjednáváním. Na úrovni Unie pokračovaly v rámci sociálního dialogu diskuse mezi sociálními partnery, které podtrhly význam otázek o zaměstnanosti, jež byly řešeny v Bílé knize. Stálý výbor Rady pro zaměstnanost také pozitivně hodnotil otázky organizace práce a pracovního času.

15. Mezi sociálními partnery koexistují, jak se to odráží v některých dohodách, pozitivní postoje s jistým odporem přijmout nezbytné změny, jež uvažují o zájmech nezaměstnaných. Nezbytnost zásadní reformy systémů zaměstnanosti bude muset být teprve přijata všemi. Větší sensibilizace veřejnosti a přijetí krátkodobých úprav požadovaných pro vytvoření většího množství pracovních míst budou nutné pro zaručení přijetí a provádění těchto reforem. Ty vlády, jež se snaží zahájit reformy v tomto směru, narážejí na velké politické obtíže. Odpor těch, kteří se cítí ohroženi

změnami, není vyvažován jasnou veřejnou podporou těch, kteří by z nich měli mít největší užitek, kteří však jsou zbaveni svých práv nebo jsou současně vyloučeni z trhu práce.

16. Nezbytnost zásadní přeměny struktur a vytvoření struktur pro podněcování, jež ovlivňují trh práce, nejsou ještě uznávány přiměřenou měrou. Jednou z hlavních priorit by měla být spolupráce mezi vládami, i mimo ministerský rámec, při vytváření politik. Má-li uvedení strategie Bílé knihy do praxe pokračovat účinným způsobem, budou vyžadovány další organizační a administrativní změny. V tomto kontextu některé Členské státy zavedly nebo zavádějí meziministerské akce ve specifických okruzích. Většina Členských státu již decentralizuje provádění opatření vztahujících se k trhu práce (včetně vzdělávání) s cílem více se zaměřit na občany se zvýšeným rizikem a zejména na dlouhodobě nezaměstnané. Někteří se snaží zahrnout a kombinovat služby mezi místní a regionální úrovní tak, aby nahradili v současnosti přístupné roztříštěné služby. Tyto různé přeměny by měly získat nový rozmach a měly by být propojeny celkovým úsilím.

17. Při formulování nových politik a systémů bude důležité rozvinout "nadhodnotu akce" na úrovni Unie, jakož i vzájemnou podporu při vyhodnocování různosti zkušeností Členských států. To vyžaduje důkladnou analýzu účinnosti různých národních systémů pro dosažení cílů vytčených v oblasti zaměstnanosti. To znamená, že bude třeba uvažovat možnost „umíchání koktejlu" z různých prvků politik a dobrých opatření různých národních systémů. To také znamená, že bude třeba zvyšovat kompatibilitu mezi systémy Členských států, tak, aby se nevyvíjely ve směrech, které by se mohly střetnout s cíly nebo normami (v oblasti zaměstnanosti) pro celek Unie, aby nenarušovaly konkurenci, nebo aby nepřekážely rozvoji volného pohybu osob uvnitř Unie.

18. Po této stránce je spolupráce mezi Členskými státy a Komisí, pokud jde o význam Bílé knihy povzbudivá, ale měla by pokračovat mnohem systematičtěji v průběhu budoucích let.

B - Budoucí úloha Unie

19. V druhém pololetí 1994 bude Komise v úzké spolupráci s Členskými státy připravovat konkrétnější akční plán na úrovni Unie a Členských států. Tento plán bude v krátkodobém horizontu určen ke zvrácení trendů nezaměstnanosti a do konce století k

tomu, aby byl významně snížen počet nezaměstnaných. Tento akční plán by měl zahrnovat:

- obecný rámec zaměřený na stanovení konkrétnějších cílů pro dosažení sedmi bodů definovaných Bruselskou Radou Evropy, přičemž bude Členským státům ponechána volnost pokud jde o prostředky,

- konkrétní doprovodná opatření, jež budou koordinována nebo přijímána na úrovni Unie,

- procedura dohledu podpořená úzkou spoluprácí mezi Členskými státy v oblasti zaměstnanosti a zintenzivněním procesu výměny informací

Takový rámec by se měl opírat o analýzu dosud dosaženého pokroku a měl by využívat úspěšných zkušeností; jedním z jeho cílů by měla být podpora přijímání nezbytných reforem v Členských státech a příspěvek při překonávání případných obtíží.

20. Tento akční program bude navržen ke schválení Radou Evropy během její Essenské schůzky v prosinci 1994. Rada Evropy, která zasedala na Korfu v červnu, diskutovala jednotlivé aspekty tohoto akčního plánu a podpořila zejména reformy, zaměřené na zvýšení účinnosti systémů zaměstnanosti v Členských státech a na specifická opatření, která se snaží o plné zhodnocení potenciálu zaměstnanosti malých a středních podniků.

Podpora politik Členských států a odpovídající opatření

21. Komise bude pokračovat v podpoře Členských států tak, aby byly naplňovány různé návrhy v oblasti růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti uvedené v Bílé knize. Aby Komise ještě více přispěla ke sjednocení idejí jednotlivých Členských států, vydá v blízké budoucnosti výroční zprávu s názvem „Zaměstnanost v Evropě", týkající se situace zaměstnanosti v zemích Unie v roce 1994 a převezme patronát nad Druhým evropským týdnem zaměstnanosti v listopadu 1994.

22. Mezitím bude Komise pokračovat v rozvoji svých vlastních kapacit při přispívání k uskutečnění střednědobého plánu zaměstnanosti Unie a v posilování spolupráce v této oblasti s Členskými státy. Za tímto účelem Komise navrhuje:

- posílit existující spolupráci s autoritami Členských států, zejména s hlavními řediteli zaměstnanosti, pokud jde o vypracování politik a o přípravu pravidelných zpráv, jež by

přejímaly obecný plán Komise a jež by obsahovaly srovnávací údaje o pokrocích Členských států při naplňování akčního plánu přijatého během Bruselské schůzky;

- rozvinout spolupráci na úrovni Unie mezi všemi hlavními orgány jejichž odpovědnost se dotýká zaměstnanosti, včetně Ministerstev zaměstnanosti, sociální ochrany jakož i výchovy a vzdělání;

- rozšířit politický obsah výročních zpráv o zaměstnanosti v Evropě a rozvinout politický dialog během každoroční konference o zaměstnanosti v Evropě tak, aby byl posouzen vliv současné ekonomické politiky zaměstnanosti, vzhledem k tomu, že úroveň pracovních míst odráží širší makroekonomickou politiku;

- upevnit ve spolupráci s Členskými státy systém "observatoří" zaměstnanosti a databází o opatřeních souvisejících s trhem práce a spolu s Členskými státy pracovat zejména na vypracování novějších srovnávacích statistik o struktuře zaměstnanosti;

- upevnit evropskou službu zaměstnanosti (European employment service - EURES) vytvořenou pro informování, radu a umístění žadatelů o práci v celé Evropě (viz Kapitola IV).

23. V tomto kontextu je Rada „Sociálních záležitostí" vyzvána, aby hrála úlohu pilíře ve vazbě na ostatní ministersko-sektoriální Rady, zejména ve vazbě na Radu „ekonomika-finančnictví" tak, aby přispívala k návrhům a opatřením, jež mají mnohem větší dopad.

24. Sociální partneři budou podporováni při rozvoji spolupráce v rámci sociálního dialogu na evropské úrovni, jak na meziprofesní tak na sektoriální úrovni. Bude třeba je vyzvat, aby znovu zvážili účinnost existujících mechanismů , zejména pokud jde o reakci na obavy nezaměstnaných (Kapitola VIII).

25. Komise bude nadále dohlížet na podpory zaměstnanosti tak, aby byly zaměřeny na prioritní potřeby a aby neuváděly nesprávné podmínky zaměstnanosti. Kromě toho vyhlásila Komise proces hodnocení dopadu aplikace zákonodárství Společenství a národních legislativ na zaměstnanost a konkurenceschopnost.

26. Malé a střední podniky jsou všeobecně uznávány jako důležité zdroje nových pracovních míst. Zakládání nových malých a středních podniků a rozvoj existujících jsou tedy zásadní při hledání nových pracovních míst. V rámci integrovaného programu

Komise ve prospěch malých a středních podniků, věnuje Komise zvláštní pozornost podpoře zlepšování administrativního a právního prostředí malých a středních podniků.

Podpora politik a aktivit tvorby pracovních míst

27. V řadě rozhodnutí, přijatých od roku 1983, vyzvala Rada Komisi, aby podporovala výměnu informací a zkušeností o rozvoji politik a aktivit, jež vyústily v úspěšné zkušenosti tvorby pracovních míst. V aktivní spolupráci s Členskými státy a s podporou Evropského parlamentu zahájila Komise řadu výzkumných akcí zaměřených na tyto politiky (ERGO, LEDA, SPEC, LEI atd.), jež byly paralelně rozvinuty v rámci MISEPu (vzájemného informačního systému o politikách zaměstnanosti) a jež jsou určeny k podpoře rychlého přenosu vhodných praktik a know-how mezi všemi typy podniků; mezi malými, středními i velkými podniky a ve všech prostředích - venkovských, průmyslových i městských, v celé Unii. V roce 1994 byly tyto různé aktivity podrobeny analýze Komisí ve světle priorit určených v Bílé knize o rozvoji, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. Na počátku roku 1995 Komise předloží:

- sdělení, jež bude racionalizovat výzkumné práce o aktivitách zaměřených na výše zmíněné politiky, určené pro vymezení nového rámce spolupráce, pro užší a strukturovanější spolupráci mezi Členskými státy a Komisí pokud jde o politiku zaměstnanosti a trhu práce. Je třeba mít na paměti blízké zahájení řady iniciativ Společenství , zejména ADAPT a Employment, jakož i druhou etapu dalších iniciativ Společenství jako je Leader.

28. Tato spolupráce bude pojata tak, aby posílila dosah a váhu iniciativ Společenství a měla by se zaměřit zejména na otázky jako je objevování se nových pracovních míst, příspěvek různých typů podniků k tvorbě pracovních míst, slibný patronát na místní úrovni, nahrazení pasivních opatření na trhu práce a celkové podpory zakládání malých a středních podniků opatřeními aktivními. Bude brát v úvahu také iniciativy zaměřené na podporu podnikového myšlení žen na trhu práce a na prostředky podpory možností zaměstnávání žen a mužů v netradičních povoláních. To dovolí podporu systematické výměny dobrých praktik a zahrnutí výsledků analýzy do celkového procesu spolupráce v této oblasti.

KAPITOLA II - INVESTOVAT DO PRVOŘADÉ PRACOVNÍ SÍLY

1. Investování do výchovy a vzdělávání je dnes uznáváno jako jedna ze zásadních podmínek konkurenceschopnosti Unie a soudržnosti našich společností. Je to jednou ze sedmi oblastí určených Bruselskou Radou Evropy v jejím akčním plánu vzešlém z Bílé knihy o růstu.

Zaručit úroveň kvalifikace pracovní síly dneška a zítřka

2. Ve svých oficielních reakcích zaslaných Komisi [1] , vyjádřily všechny Členské státy vůli zlepšovat kvalitu svých systémů výchovy a vzdělávání, aby mohly lépe odpovědět na výzvu dlouhodobé konkurenceschopnosti a aby mohly disponovat vysoce kvalifikovanou a snadno adaptovatelnou pracovní silou. Kvalifikovaná a motivovaná pracovní síla je úhelným kamenem konkurenceschopné ekonomiky. Je to zásadní vzhledem k tomu, že v budoucnosti budou muset pracující častěji měnit během života zaměstnání. Všechny Členské státy podtrhly nutnost zajistit, aby si veřejné mínění více uvědomilo skutečnost, že investovat do kompetencí a kvalifikací dneška a zítřka je tak nezbytné, jako investovat do skutečného majetku. Některé Členské státy trvají na nutnosti lépe koordinovat politiky ministerstev Práce a Vzdělávání, jež mají ve většině Členských států kompetence, jež se v oblasti profesionální výchovy protínají. Bez úzké koordinace mezi vzdělávacími systémy a mezi systémy profesionální výchovy a bez užších svazků s aktivitami výzkumu a rozvoje, bude nemožné zaručit pracujícím možnost sebezlepšování během celého života.

3. Většina Členských států trvala na nutnosti více zhodnocovat profesionální kvalifikace a postavit je na roveň s universitními kvalifikacemi, v rámci národního jednotného systému osvědčení, místo současných nestejnorodých režimů. Většina Členských států také podtrhuje důležitost užšího zahrnutí sociálních partnerů do vytváření, správy a výuky výchovných programů zejména na místní, regionální a sektoriální úrovni. Všichni se shodují v tom, že by se národní systémy kvalifikace měly vypracovávat na úrovni Unie ve smyslu konvergence a ne harmonizace, tak, aby byl podpořen volný pohyb osob na průhledném a konkrétním základě.

4. Málo vhodných specifických opatření bylo, zdá se, přijato pro boj proti analfabetismu, který ještě řádí ve většině Členských států a proti nepřítomnosti základních kvalifikací u mládeže opouštějící školu. Taková mládež vytváří pak nevyhnutelně nepotlačitelné jádro dlouhodobě nezaměstnaných. Téměř všechny

[1] Reakce na Bílou knihu o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, jakož i reakce na Zelenou knihu o sociální politice.

Členské státy nicméně přijaly, nebo v současnosti přijímají opatření, aby všem mladým lidem poskytly solidní počáteční profesionální výchovu. Členské státy přijaly s nadšením program „start mládeže" Komise-vzhledem k rozběhu, který se snaží vtisknout národním úsilím. Ačkoli byl určitý počet opatření určených mládeži zaveden v mnohých Členských státech během posledních let, rozmanitost programů někdy způsobuje, že ti, kterých se to týká se v nich těžko orientují. Jistý stupeň zjednodušení a racionalizace uvnitř Členských států by jistě byl vhodný a vedl by k větší průhlednosti a k lepší srovnatelnosti různých kvalifikačních systémů v Unii.

5. Většina Členských států nedávno vyslovila souhlas s následujícími prioritami zaměřenými na:

- oživení a rozšíření pokrytí sytémů vyučení se, zlepšením kvality a norem, včetně praktických cvičení;

- vytvoření většího počtu propojení mezi školní a profesionální oblastí, zejména nabídkou většího množství možností jak získat profesionální zkušenost a jak mládeži (s ukončenou povinnou školní docházkou) nabídnout půjčky, jež by jim umožnily zvolit další vyhovující vzdělání;

- přehodnocení opatření týkajících se profesionálního zaměření, aniž by (zdá se) bylo nutné hodnotit vztahy mezi takovými službami a veřejnými či soukromými službami zaměstnanosti/pracovního umístění;

- znovupřezkoumání vzdělání instruktorů a vzdělávacích pracovníků, jakož i jejich kvalifikace;

- podporu aktivního partnerství mezi vysokým školstvím a průmyslovou sférou, včetně výměny pracovníků mezi zařízeními vysokého školství a podniky;

- podporu odborné přípravy v oblasti menegementu eventuelních budoucích vedoucích pracovníků podniků tak, aby byl zlepšen stupeň přežití malých a středních podniků;

- zlepšování výuky cizích jazyků a na podporu "ducha podniku" u mládeže s vyhlídkou na rozvinutí vlastních schopností pro podporu vytváření pracovních míst a na podporu ekonomického rozvoje (včetně používání technologií) ve školních programech.

6. Pokud jde o celoživotní vzdělávání, všechny Členské státy bdí nad zlepšením a rozšířením přístupu a počtu účastníků a podtrhují důležitost vzdělávání v podnicích,

doprovázené eventuelním odpovídajícím hodnocení zaměstnanců; snaží se též o posílení vazeb mezi místními a regionálními úřady, zejména pokud jde o předvídání potřeb nebo nedostatků v kvalifikacích. Priorita je dávána celoživotnímu vzdělávání nejméně kvalifikovaných nezaměstnaných a růstu počtu opatření podpory určené této kategorii. Tyto politiky byly vhodně oživeny doporučením Rady přijatým 30. června 1993 [1] . V celku přesto mnohé zůstává, aby bylo vykonáno, aby se vytvořil průhledný a dynamický systém celoživotního učení. Tento cíl by měl být jednou z hlavních priorit Unie.

7. Na Evropské úrovni navrhly odbory znovu se zabývat návrhem obsaženým v Bílé knize Komise o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti a dohodnout kolektivní smlouvu o celoživotním vzdělávání tak, aby mu byl rozšířen přístup a počet účastníků. Mohla by se inspirovat předcházejícími společnými názory přijatými v této oblasti v rámci společenského dialogu. Prozatím se však UNICE této nabídky nechopil. Komise bude podporovat pokračování dialogu v této oblasti, uznávajíc důležitost zlepšování kvality a motivace pracovní síly ve svém celku.

8. Zdá se, že je zahájeno poskytování pomoci jednotlivcům při placení svého vzdělávání díky daňovým úlevám nebo půjčkám a malým zaměstnavatelům při investování do zlepšování kvalifikace svých zaměstnanců. Zdá se, že se objevuje nová koncepce organizace profesionálního života, předvídající větší střídání mezi prací, vzděláváním a dovolenou, například ve formě plánů dovolených, tak, aby byla zvýšena mobilita míst, přičemž by takto bylo celoživotní vzdělávání zaměstnanců kombinováno s individuálním vzděláváním nezaměstnaných přijatých, aby nahradily ty, jež jsou na vzdělávací dovolené.

9. Vnitřní pružnost podniků se zdá být stále více podporována novým úsilím vzdělávání, dovolujícím zaměstnancům uspořádat si práci a pracovní dobu na podstatně pružnějším základě. Přesto zůstává obecně účast zaměstnanců malých a středních podniků na aktivitách celoživotního vzdělávání relativně nízká.

10. Ve shodě s článkem 127 Dohody, bude Komise pokračovat v postupném vypracovávání politiky profesionálního vzdělávání inspirujíc se různými realizacemi známými v současnosti na úrovni Unie. Komise plně uznává, že Členské státy jsou odpovědné za zahájení aktivit v této oblsati. Komise bude koncentrovat své úsilí na definici cílů, aby stanovila základní politický rámec na úrovni Unie, pro naléhavý přínos pomoci úsilí Členských států a pro zajištění zvýšených norem v celé Unii.

[1] Úřední věstník L 181 ze 23.7.1993

11. Vytvoření koherentní vzdělávací stategie podepřené různými nástroji, jimiž Unie disponuje, by tedy mohlo posloužit ke zlepšení vzdělávacích výsledků, jakož i k informování a ke stimulaci národních, sektoriálních lokálních vzdělávacích systémů. Tato strategie sladěná na úrovni Unie by tedy mohla být aplikována každým Členským státem v různých regionálních a národních vzdělávacích akcích. Národní vzdělávací strategie by měly být publikovány Komisí, aby byla podpořena výměna zkušeností a aby zkušenosti mohly být vyhodnoceny během diskusí s hlavními řediteli profesionálního vzdělávání a se sociálními partnery.

12. V roce 1995 má Komise v úmyslu představit v rámci článku 127 a u vědomí nedávných rozhodnutí týkajících se programů Leonardo a Socrates, nové návrhy související s globálním akčním plánem pro zaměstnanost, koncentrujíc se na priority stanovené v Bílé knize o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti a zaměřujíc se v rámci národních struktur:

- na **zajištění v celé Unii,** aby žádný mladistvý nebyl nezaměstnaným před dosažením věku 18 let. Zaměstnání-vzdělávání nebo místo ve vzdělávacím a vyučovacím systému by jim mělo být zaručeno. Úloha Unie je přispět k tomu iniciativou „start mládeže";

- na stanovení rozvržených cílů až do roku 2000 **k eliminaci negramotnosti** a chybějící základní kvalifikaci u mladistvých opouštějících školu;

- na zlepšování statutu **vzdělávání** a **počátečního profesionálního vzdělávání** a díky vhodné profesionální zkušenosti na podporu rozvoje ducha podniku u mladistvých, jakož i na jejich schopnosti využívání nových technologií;

- na rozšíření **dosahu** a **šíře stávajících programů vyučení se** a/nebo jiných forem zaměstnání-vzdělávání v aktivní spolupráci se sociálními partnery;

- na zlepšování **koordinovaných služeb orientace a umístění,** zejména na místní úrovni, aby byly mladistvým systematicky poskytovány rady o možnostech kariéry a zaměstnání;

- na posouzení prostředků pro zavedení opatření daňových úlev pro společnosti i jednotlivce, aby bylo investováno do jejich celoživotního vzdělávání takovým způsobem, aby byla veřejně vyjádřena politická snaha Unie ve prospěch celoživotního vzdělávání dospělých.

13. Mimo jiné bude Komise ve spolupráci s Členskými státy znovu posuzovat opatření týkající se vzdělávání a odborné přípravy v oblasti managementu v Unii a určí prostředky k podpoře spolupráce a rozšiřování vhodných postupů.

14. Uznávajíc zásadní důležitost navázaného vztahu mezi zaměstnáním a vzděláváním, Komise si je zároveň vědoma nebezpečí, jemuž jsou vystaveny vzdělávací programy, nebezpečí, že by se staly jednoduchými mechanismy ovládání nezaměstnanosti nebo nebyly-li by správně prováděny, že by byly zneužívány nahrazováním osob již pracujících nezaměstnaným. To by v očích trhu pracovních míst diskreditovalo účastníky těchto programů a mělo by také globálně negativní vliv obecně na pracovní podmínky.

15. Nakonec, nová výzkumná iniciativa v oblasti výchovy a vzdělávání byla zahrnuta do rámce čtvrtého programu s cílem podpořit úsilí Členských států se zaměřením na navázání vztahů mezi výzkumem, výchovou a vzděláváním a na zlepšování jejich systémů výuky a vzdělávání šířením správných postupů. Výzkumy v této oblasti mohou přinést vzácný příspěvek ke vzdělávání pracovních sil dneška a zítřka.

Evropský sociální fond

16. V rámci své politiky ekonomické a sociální soudržnosti má Unie k dispozici spolu se strukturálními fondy jeden velmi důležitý finanční nástroj, jenž může významně podpořit tento proces. Strukturální fondy, zejména Evropský sociální fond, by měly přispívat stále více, pečlivě zaměřeným způsobem k vytváření kvalifikované, adaptabilní a pohyblivé pracovní síly. Zhodnocování lidských zdrojů je jednou ze zásadních složek strategie růstu, konkurenceschopnosti a nárůstu zaměstnanosti Unie.

17. Strukturální fondy budou díky rozpočtu přesahujícímu 141 miliard ECU na období 1994-1999 zásadní měrou přispívat k investicím do lidských zdrojů, k boji proti nezaměstnanosti a ke správnému fungování trhu práce. Pokud jde o Evropský sociální fond, jeho dotace bude okolo 40 miliard ECU pro totéž období. Skutečnost, že Rada a Parlament přijaly v minulém roce návrh Komise zaměřený na radikální přetvoření Evropského sociálního fondu, aby z něj vytvořila účinnější a pružnější nástroj, je tedy velmi důležité.

18. V celé Unii má Evropský sociální fond úkol bojovat proti dlouhodobé nezaměstnanosti a proti vyloučení z trhu zaměstnanosti, pokoušet se dát všem mladistvým nezbytnou kvalifikaci a možnost pracovat, podporovat rovnost šancí a v

rámci nového úkolu č. 4 pomáhat pracovním silám přizpůsobovat se průmyslovým proměnám. V integrovaném přístupu přispívají strukturální fondy zejména významnou měrou k rozvoji oblastí se zpožděným rozvojem, zejména oblastí úkolu č.1, pro které je posílení výchovných a technologických služeb součástí ostatních priorit. Navíc byly vytvořeny nové pružné strukturální nástroje tak, aby mohly odpovídat na sociální výzvy, se kterými jsou konfrontována některá odvětví průmyslu, jako je například průmysl rybolovu. Mimo jiné bude čile podporováno, zahájení programů vzdělávání v podniku, spojených s projekty podniku, plně využívajíc možnosti naznačené novým úkolem č.4.

19. Komise v současnosti projednává s Členskými státy „rámce podpory Společenství", jež stanoví strategii používání strukturálních fondů do konce století. Pokud jde o Evropský sociální fond, Komise bude podporovat značně zaměřený přístup spočívající na třech prioritních tématech:

- zlepšení přístupu a kvality počátečního vzdělávání a výuky, zejména díky zahájení programu „start mládeže";

- růst konkurenceschopnosti a prevence nezaměstnanosti přizpůsobením pracovní síly systematickým přístupem celoživotního vzdělávání;

- zlepšování vyhlídek na zaměstnání pro osoby vystavené dlouhodobé nezaměstnanosti a společenskému vyřazení sérií opatření, vytvářející skutečnou dráhu pro znovuzařazení.

Podpora rovnosti šancí na trhu práce je neodlučnou součástí těchto tří témat.

20. Komise bude v partnerství s Členskými státy pokračovat v ujišťování se, aby přednost, kterou má investování do lidských zdrojů, byla znovu potvrzována a aby se odrážela v „rámcích podpory Společenství" i v programech přijatých pro nastávající období. Je též důležité, aby byly „rámce podpory Společenství" i již přijaté programy dostatečně pružné, aby se akce a finanční úsilí mohly přizpůsobit postupnému zavádění Bílé knihy o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, která položí důraz na kvalitu a dovolí zároveň znovudosáhnout rovnováhy ve smyslu rozvážnějšího investování do lidských zdrojů. Po této stránce přijme Komise opatření, aby zajistila systematické sledování, hodnocení a kontrolu v průběhu celého období tak, aby programy mohly být zlepšovány tak jak je potřeba a aby mohla být věnována odpovídající podpora nejúčinnějším programům a aby nejlepší zkušenosti byly rychle rozšířeny v celé Unii.

21. Je též důležité zajistit lepší koordinaci mezi ministerstvy a mezi národními, regionálními úřady a ostatními zúčastněnými. Členské státy budou podporovány při přehodnocování mechanismů zavádění za účelem zvýšení účinnosti a průhlednosti poskytování podpor a s ohledem na ověření, zda rozhodnutí týkající se financování projektů infrastruktury a produktivních investic uvažují následky na zaměstnanost a kvalifikaci. Navíc ke snahám o posílení národní spolupráce mezi ministerstvy je nezbytné, podpořit za účelem zavedení nových poznatků a expertiz široké partnerství mezi nevládními organizacemi, orgány Společenství, místními sdruženími, ekonomickými a sociálními partnery jakož i soukromým i veřejným sektorem.

22. Zkušenost ukázala rostoucí význam místního stupně a decentralizace. Vypracování mechanismů provádění, které podporují přístup odspodu je zvláště přizpůsobené dvěma novým tématům Evropského sociálního fondu: boji proti vyloučení ze společnosti a podpoře přizpůsobení se průmyslovým přeměnám. V těchto oblastech má veřejný sektor málo zkušeností. Od roku 1995 bude vedle "evropské události" podporována řada národních konferencí, aby široká veřejnost byla senzibilizována k praktickým aplikacím Evropského sociálního fondu.

23. Další zásadní výzvou budoucnosti bude zahrnutí do Evropského sociálního fondu opatření, v současnosti prováděných v rámci Evropského společenství uhlí a oceli. Je možno použít užitečná poučení získaná zkušeností tohoto Společenství, jež pracovalo ve výjimečně úzké spolupráci se sociálními partnery, a jež část svého financování zajišťovalo poplatky z produkce zúčastněných průmyslových odvětví. Tento systém ztlumil sociální dopad strašných ztrát pracovních míst v posledních dvaceti nebo třiceti letech.

Iniciativy společenství

24. Na konci roku bude zahájena nová série iniciativ společenství. Bude se jednat zejména o iniciativy „zaměstnání", jejjichž hlavním cílem je zlepšit přístup k zaměstnání některých znevýhodněných skupin (jako jsou mladí nezaměstnaní, postižení a vyloučení ze společnosti.) a ADAPT, jenž má za úkol pomáhat pracujícím, jimž hrozí nezaměstnanost způsobená průmyslovými přeměnami, přizpůsobit se novým postupům a metodám práce. Jsou určeny, aby působily jako důležitý katalyzátor národních, regionálních a místních úsilí, zaměřujíc se na podporu zaměstnanosti a na zlepšení kvality a norem vzdělávacích služeb. Jednou z významných charakteristik iniciativ Společenství bude důraz, kladený na rozvoj silného nadnárodního a inovátorského rozměru. Komise zřídí ve spolupráci se všemi zúčastněnými stranami pečlivě

připravený program sledování a výměny informací za účelem využití souboru možností souvisejících s těmito programy.

Program vzdělávání Společenství

25. Mimo jiné, pokud jde o akci Společenství, nedávné přijetí společného postoje k programu Leonardo Radou, přinese nový rozmach spolupráci, při využití úspěchu předcházejících programů (Comett, FORCE, Eurotecnet, Lingua a PETRA). Tento program se zaměřuje na podporu a povzbuzení kvality a schopnosti inovace v oblasti vzdělávání. Bude zahájen v součinnosti se strukturálními akcemi Unie a pokud jde o Evropský sociální fond, zejména s novou serií iniciativ Společenství. Budou přijata opatření za účelem zajištění pravidelného toku informací o těchto nejnovějších akcích ve směru k Členským státům. Rada by měla zajistit program před koncem roku tak, aby od ledna 1995 mohla mít další fáze spolupráce v oblasti vzdělávání prospěch ze souboru akcí naplánovaných v rámci programu Leonardo. Zahájení tohoto programu bude mít výhodu z posílených svazků s Evropským střediskem pro rozvoj a profesionální vzdělávání, zejména z pravidelného vycházení srovnávacích popisů systémů vzdělávání.

KAPITOLA III - PODPOŘIT VHODNĚJŠÍ NORMY ZAMĚSTNANOSTI PRO KONKURENCESCHOPNĚJŠÍ EVROPU

1. Přijetí legislativních opatření zaměřených na zlepšení norem zaměstnanosti a práv pracujících je jedním z významných výdobytků Unie v sociální oblasti. Jeho cílem je jednak zajistit, aby vytvoření jednotného trhu nezpůsobilo úpadek norem zaměstnanosti ani porušení konkurenční rovnováhy a aby také pracující měli prospěch z nové prosperity. Prioritami je rovnost přístupu k mužům a ženám, volný pohyb pracujících, zdraví a bezpečnost jakož i, z jisté části,právo na práci.

2. Od přijetí Jednotného Evropského aktu se důraz přemístil od harmonizace k přijetí minimálních ustanovení a druhý program sociální akce [1] vzešlý ze Sociální charty přijaté v roce 1989 počítal s jedenadvaceti návrhy direktiv, založených většinou na článku 118 A. Komise je všechny navrhla a třináct bylo přijato. Důležitého pokroku bylo tedy dosaženo v oblasti zdraví a bezpečnosti na pracovišti, zejména díky direktivám o ochraně těhotných žen [2] , v oblasti ochrany mladých pracujících [3] i v oblasti organizace pracovního času [4], které určením minimálních ustanovení nedávno rozšířily sociální ochranu pracujících. Pokud jde o právo na práci, důležitá rozhodnutí byla přijata direktivou zavazující zaměstnavatele poskytovat pracujícím informace o podmínkách vztahujících se na pracovní smlouvu [5] a přijetí direktivy týkající se kolektivního propouštění [6].

3. Jistý počet návrhů však nadále čeká. Čtyři návrhy v oblasti zdraví a bezpečnosti jsou stále studovány Radou (viz část C této kapitoly). Mimo jiné čtyři další návrhy jasou ještě na stole Rady. Týkají se:

- informovanosti a konzultace s pracujícími
- atypického zaměstnání:
  - podmínek práce
  - porušení konkurenční rovnováhy

- vysílání pracujících.

---

[1] COM (89) 568 konečný, z 29. listopadu 1989.
[2] Direktiva 92/85/CEE (Úřední věstník L 348 z 28.11.1992).
[3] COM (94) 88, z 30. března 1994 (dosud nepublikováno v Úřední m věstníku).
[4] Direktiva 93/103/CEE (Úřední věstník L 307 z 13.12.1993).
[5] Direktiva 91/533/CEE (Úřední věstník L 288 z 18.10.1991).
[6] Direktiva 92/56(CEE (Úřední věstník L 245 z 26.8.1992).

4. Komise se domnívá, že v průběhu příští fáze sociální politiky je přijetí těchto návrhů první z priorit.

5. Pro budoucnost patří tedy k pritoritám završení probíhajícího akčního programu, zajištění dobrého základu norem zaměstnanosti a podpora zdraví a bezpečnosti práce.

A- Jít až do konce současného sociálního akčního programu

Informovanost a konzultace s pracujícími

6. V dubnu 1994 přednesla Komise jako článek 2, odstavec 2 Dohody o sociální politice [1] návrh zaměřený na zlepšení informovanosti a na konzultace s pracujícími v podnicích na úrovni Společenství. Rada „sociální zaležitosti" ze 22. června rozhodla o společném stanovisku k textu a Komise doufá, že bude přijato do konce roku. Komise bude zejména dohlížet na pomoc při zavádění direktivy a na zajištění spolupráce mezi zúčastněnými. Mimo jiné:

- jakmile bude tato direktiva přijata, bude Komise studovat její dopad na sedm návrhů direktiv Rady týkajících se, anebo obsahující postoje o informovanosti a o konzultacích s pracujícími [2], jež jsou v současnosti na stole Rady.

Vysílání pracujících

7. Je neodkladné, aby byl zajištěn pokrok v této důležité otázce. Návrh Komise [3] se zaměřuje na vytvoření jádra minimálních opatření na ochranu pracujících, jež dočasně pracují v jiném Členském státě. Tato akce je o to důležitější, jak je dokončováno vytvoření vnitřního trhu.

---

[1] COM (94) 134 konečný, z 13. dubna 1994.

[2] Projekt direktivy týkající se statutu evropské společnosti (Úřední věstník C 263 z 16.10.1989), projekt direktivy týkající se procedur informovanosti a konzultací s procujícími (Úřední věstník C 297 z 15.11.1980 a Úřední věstník C217 z 12.8.1983), projekt direktivy týkající se zřízení evropského výboru podniku v podnicích s rozměrem Společenství (Úřední věstník C 39 z 15.2.1991 a Úřední věstník C 336 z 31.12.1991), projekt páté direktivy týkající se struktury akciových společností a pravomocí a povinností jejich orgánů (Úřední věstník C 240, z 19.8. 1992), projekt direktivy doplňující statut evropské družstevní společnosti pokud jde o úlohu pracujících (Úřední věstník C 99 z 21.4.1992), projekt direktivy doplňující statut evropské vzájemné pojišťovny pokud jde o úlohu pracujících (Úřední věstník C 99 z 21.4.1992).

[3] COM (91) 230 konečný, z 19. června 1991.

- Jestliže do konce roku 1994 nebude moci být o tomto textu nalezena shoda na úrovni Rady, Komise zahájí bez újmy na zákonném rámci nové diskuse se sociálními partnery a podle jejich reakcí bude posuzovat, zda může být tento problém vyřešen novými návrhy akcí v této oblasti.

Nové druhy zaměstnání

8. Během posledních čtyř let trh zaměstnanosti se neobyčejně rozvinul, což souviselo zejména s vývojem modelu výroby a sektoru služeb a vedl k novým pružnějším formám pracovních smluv (na dobu určitou, dočasné a na částečný pracovní úvazek). Není to pouze tím, že vedení vyžaduje větší pružnost, ale také proto, že zúčastnění pracující dávají velmi často přednost alternativním modelům práce. Je-li snaha, aby takové modely byly široce přijímány, je důležité přesvědčit se, že tito pracující těží z přibližně stejných pracovních podmínek a je zde obecná vůle, aby byl na evropské úrovni proveden v této oblasti zásadní průlom. Komise uznává, že v souvislosti s tímto vývojem bude třeba, aby znovu formulovala své původní návrhy v této oblasti [1] . Přijatá opatření budou muset též zohledňovat principy konvence Mezinárodní organizace práce o práci na částečný úvazek, přijaté v červnu 1994.

- Jestliže do konce roku 1994 nebude moci být vykonán pokrok na úrovni Rady, na bázi současných návrhů; Komise zahájí sérii konzultací se sociálními partnery. Tyto konzultace budou mít za cíl posouzení nových akcí, které by mohly být zahájeny, včetně nové direktivy o částečném úvazku jako první etapě.

- V témže kontextu bude též Komise uvažovat o možnosti přijetí rámcové direktivy, týkající se otázek souvisejících s usmířením rodinného a pracovního života, včetně sabatické dovolené a dovolené otců. Návrh, který by z toho mohl vyplynout, by se snažil o postupnou podporu vypracovávání nových, lépe proměnlivým potřebám evropských společností přizpůsobených modelů, a o to, aby byl zvláště pojat pro usnadnění plné integrace žen na trhu práce (viz též kapitola V). Stanovil by minimální normy v rámci zaměřeném na podporu souběžných řešení ve vyvíjejícím se světě. Bude-li třeba, bude současný návrh o dovolené otců [2] stažen.

[1] COM (90) 228 konečný, z 13 srpna 1990
[2] COM (83) 686 z 24. listopadu 1983.

Pracovní doba

9. Direktiva o pracovní době, jež upravuje období minimálního denního a týdenního odpočinku, maximálně 48 hodinový týden, placené roční dovolené a noční práci, byla přijata v listopadu 1993 [3]. Komise se mimo jiné zavázala Parlamentu, že navrhne další opatření, aby byla současná direktiva doplněna tak, aby pokrývala všechny zaměstnance. Za podmínky respektování určitých minimálních ustanovení by měly být podporovány dohody v oblasti pružnosti pracovní doby, zejména v podnicích, tak, aby mohly být zavedeny nové modely práce a aby byla zlepšena konkurenceschopnost a pracovní perspektivy.

- Probíhají konzultace se sociálními partnery a/nebo byly Komisí zahájeny studie, jež probíhají v mnohých sektorech (pět sektorů dopravy a mořského rybolovu) a aktivitách (ostatní mořské aktivity a vzdělávání lékařů), jež byly vyloučeny z direktivy o pracovní době. Komise se domnívá, že by nejlepším řešením byly dohody uzavřené mezi sociálními partnery, ale pokud nebude možno nalézt shodný postoj v průběhu roku 1995, budou uvažovány návrhy direktiv na bázi článku 118 A.

B - Upevnit vhodný základ pro normy zaměstnanosti

10. Se završením existujícího programu sociální akce byl v evropském právu upevněn dobrý základ norem zaměstnanosti. Pokud jde o to, kterým směrem se ubírat, nyní je otázka poměrně složitá a sporná, vzhledem k tomu, že problém norem zaměstnanosti je v samém jádru debaty o konkurenceschopnosti, růstu a vytváření pracovních míst.

11. Někteří se domnívají, že příliš vysoké normy zaměstnanosti způsobují náklady, které snižují konkurenční výhodu podniku v dané zemi či regionu. Jiní míní, že produktivita je klíčem ke konkurenceschopnosti a že vysoké normy zaměstnanosti byly vždy její součástí.

12. Tlaky mezi těmito dvěma koncepcemi vyplynuly jasně v odlišných reakcích, jež Komise obdržela v návaznosti na Zelenou knihu. Je třeba si uvědomit, že v této otázce neexistuje zjevný konsensus a že Členské státy a další zdroje připomínek jsou rozděleny pokud jde o vhodnost přijímání dalších legislativních opatření o normách zaměstnanosti na evropské úrovni.

---

[3] Direktiva 93/104/CEE (Úřední věstník L 307 z 13.12.1993).

13. Jistý počet Členských států podporovaný zejména Evropským parlamentem, Evropským ekonomickým a sociálním výborem a Evropskou odborovou konfederací vystoupily s myšlenkou o rozšíření minimálního základu zavazujících a použitelných norem zaměstnanosti, aby z něho vytvořily ideální nástroj postupného vývoje k ekonomické a sociální soudržnosti Unie podle ekonomické moci a schopností každého Členského státu. Mimo podporu prokázanou při přijetí současných návrhů, série dalších oblastí byla navržena pro legislativní akci Unie, mezi nimiž:

- ochrana proti individuálnímu propouštění;

- ochrana soukromého života pracujících, týkající se zejména způsobů zacházení, včetně sběru a šíření osobních údajů;

- rovnost zacházení v případě částečného pracovního úvazku a v případě smlouvy na dobu určitou (viz část A výše);

- zákaz jakékoli diskriminace vůči pracujícím, kteří se domáhají respektování svých práv nebo odmítají vykonávat nedovolené práce;

- právo na odměnu ve sváteční dny a v případě nemoci;

- právo pracujícího na to, aby byl vyslechnut ve vnitřních podnikových záležitostech, které se ho přímo týkají.

14. Komise již provádí podrobné studie o situaci Členských států, pokud jde o první a druhý odstavec bodu 13 a doufá, že bude moci zveřejnit výsledky během devíti následujících měsíců. Bude též podporovat vyhodnocení těchto otázek Radou a Parlamentem, jakož i sociálními partnery. Ve světle tohoto hodnocení bude zvažována nezbytnost provádět další legislativní návrhy Společenství v některé z těchto oblastí, u vědomí již odvedené práce, pokud jde o návrh rámcové direktivy o ochraně údajů. Mimo jiné existuje jistý počet dalších oblastí, například práce doma a práce na dálku, ve kterých by mohly být definovány nové přístupy a které by měly být více vyhodnocovány s ohledem na jejich možné určení jako úkolů budoucí akce Unie.

15. Mezi ostatní problémy, zmíněné v reakcích na Bílou knihu, patří zákaz jakékoli rasové, náboženské nebo věkové diskriminace, či diskriminace spojené s postižením pracujícího (viz kapitola VI). Pokud jde o choulostivé problémy, jež souvisejí s neformální ekonomikou, Komise na základě předcházejících diskusí navrhuje

podporovat výměnu zkušeností mezi Členskými státy, s výhledem na povzbuzení úsilí a identifikaci případných řešení. V tomto ohledu Komise:

- předloží návrhy týkající se nezákonné práce, včetně jejích vztahů k ilegální imigraci.

16. Obecněji, Komise se domnívá, že v blízké budoucnosti ustavení a zavedení existujícího legislativního základu, v této oblasti, jako v ostatních, bude, tak aby nedocházelo ke konkurenční distorzi způsobené nepřestavením, alespoň tak důležité jako přednesení nových návrhů (viz kapitola X). Je možné, že se situace změní, až se stabilizuje proces adaptace pracovního práva v současnosti probíhající ve všech Členských státech. Jakmile budou vyjasněny nové modely práv pracujících na národní úrovni, znovu se objeví otázka, jak je na evropské úrovni co nejvhodněji podpořit. Za těchto podmínek, přibližně pět let po přijetí Sociální charty, se Komise domnívá, že nastává čas zamyslet se nad budoucností. Počítá tedy s:

- s organizací společného setkání v roce 1995 ve spolupráci s Evropským parlamentem, aby byly zhodnoceny dosažené výsledky, problémy a perspektivy pět let po zahájení Sociální charty. Tato schůzka se bude též inspirovat hodnocením roku 1994, pokud jde o dosažení cílů prvního článku dohody o sociální politice, kterou by Komise měla vypracovat tak, jak to uvádí odstavec 7 téže dohody a která bude z praktických důvodů sloučena se zprávou o aplikování Sociální charty.

C - Podpořit zdraví a bezpečnost na pracovišti

17. Zpráva Komise o bezpečnosti, hygieně a ochraně zdraví na pracovišti [1] uvádí hlavní oblasti akcí až do roku 2000.

18. Jednou z prvních priorit je zajistit posun v návrzích o zdraví a bezpečnosti, v současnosti hodnocených Radou, tak, aby byly přijaty v roce 1994 a 1995 [2]. Mimo jiné v návaznosti na konzultace institucí Unie o komunikaci bude v roce 1995 stanoven čtvrtý akční program o zdraví a bezpečnosti. Hlavní úkoly tohoto programu budou:

---

[1] COM (93) 560 konečný z 19. listopadu 1993

[2] Projekty direktiv týkajících se zdraví a bezpečnosti v oblasti dopravy (Úřední věstník C 271 z 16.10.1993), fyzikální faktory (Úřední věstník C 77 z 18.3. 1993), chemické faktory (Úřední věstník C 165 z 16.6.1993), podmínky dopravy pracujících s omezenou pohyblivostí (Úřední věstník C 15 z 21.1.1992) a pracovní výbava (změna) [COM (94) 56 konečný, z 14 března 1994].

- odpovídající rozvoj legislativy Společenství s přihlédnutím k novým znalostem nebo k technickému pokroku anebo náprava zjištěných nedostatků, zejména pokud jde o velmi riskantní situace a škodlivé sloučeniny;

- upevnění existujících opatření, aby odrážely vědecký a technologický pokrok a aby byly snáze aplikovatelná všemi zainteresovanými;

- podpora aktivit informování, výchovy a vzdělávání určené pro zaměstnavatele a pracující, jakož i spolupráce mezi Členskými státy a sociálními partnery s vyhlídkou na větší zaměření pozornosti pracujících na problematiku zdraví a bezpečnosti;

- podpora a rozvoj preventivních opatření a služeb ochrany, zejména pokud jde o odhad rizik;

- studie problémů, se kterými se setkávají ústavy a podniky, jako jsou malé a střední podniky, a zejména některé kategorie a vyhodnocení otázek souvisejících se spokojeností v práci;

- vypracování doprovodných nelegislativních opatření pro podporu a doplnění legislativních úkolů.

19. Parlament požádal Komisi o vypracování programu, který se bude jmenovat SAFE (Safety action for Europe - Bezpečnostní akce pro Evropu). Komise zamýšlí odpovědět na tuto výzvu ve svém čtvrtém akčním programu. Tak, jak to předpokládá výše zmíněné sdělení Komise přednese dále:

- návrhy zaměřené na rozšíření a formalizaci úlohy skupiny vysokých zmocněnců pro pracovní inspekci.

20. 22. června 1994 uzavřela Rada opatření o zřízení Evropské agentury pro zdraví a bezpečnost v práci sídlící v Bilbau [1]. Agentura bude mít jako hlavní úkol sběr a šíření technických, ekonomických a vědeckých informací o zdraví a bezpečnosti v práci, podporu výměny informací a zkušeností mezi Členskými státy , organizaci konferencí a seminářů, přísun informací nezbytných pro Komisi pro přípravu a hodnocení legislativních textů, vytvoření sítě spojující národní sítě Členských států a nakonec sběr a šíření informací o zdraví a bezpečnosti, pocházejících z oblastí mimo Unii. Komise bude trvat na zahájení činnosti Agentury v roce 1995.

[1] COM (90) 564 Konečný text nařízení nebyl dosud zveřejněn v Úředním věstníku.

KAPITOLA IV - ZAVEDENÍ EVROPSKÉHO TRHU PRÁCE

1. Jedním z významných úspěchů evropské integrace byla přeměna ekonomických migračních pohybů mezi Členskými státy ve volný pohyb osob, jež mají toto právo z titulu dohody; jedná se zde o jeden z konkrétních a praktických projevů evropského občanství. Jde o skutečné potvrzení hodnot vlastních evropskému sociálnímu modelu a zejména právům a odpovědnostem jednotlivců.

2. V období silné nezaměstnanosti je samozřejmě těžší dosáhnout cíle jakým je volný pohyb občanů Unie a *a fortiori* přistěhovalců ze třetích zemí. Tato skutečnost nemůže být opomíjena, ale měla by být chápána v kontextu tradice otevřenosti Evropy, úspěšné integrace přistěhovalců v průběhu dějin a jejich příspěvku k ekonomickému úspěchu, v kontextu demografické a společenské dynamičnosti.

A - Volný pohyb osob uvnitř Unie

3. Článek 8 A Dohody dává každému občanu Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území Členských států. Ve skutečnosti je některým osobám bez prostředků znemožňováno vykonávání tohoto práva, zejména nezaměstnaným bez odškodnění, a osobám, jež žijí ze sociálních dávek, některým postiženým a kočovným osobám, jež se setkávají s praktickými a administrativními těžkostmi v případě pobytu ve zvoleném Členském státě. Je nezbytná odpovídající rozvaha o pojmu občanství Unie s ohledem na přehodnocení podmínek, stanovených právem odvozeným pro vykonávání volného pohybu, zejména pokud jde o právo na pobyt a na bydliště, u vědomí nezbytnosti vyhnout se, jak jen je to možné, vytváření doplňkových finančních nákladů nebo potenciálních neregulérností.

4. Výzva, kterou by tedy měla Unie přijmout je ta, která se týká vytvoření skutečné evropské zóny pohybu, uvnitř které se volnost pohybu stává nejen zákonným právem, ale též každodenní skutečností obyvatelstva Evropy. Pro toto bude nezbytná komplexnější interakce politik, než jaká byla udržována v minulosti. Tato volnost pohybu přispívá k realizaci cílů jednotného trhu, utvářejíc evropský trh práce pružnějším a účinnějším. Jinými slovy, jedná se zde o dobrou ilustraci propojení sociální a ekonomické politiky, tak, jak to bylo podtrženo v průběhu rozpravy o Zelené knize. Komise tedy navrhuje:

- přehodnotit všechny aspekty fungování jednotného trhu z pohledu volného pohybu osob (námezdně pracujících, nezávislých, studentů, penzistů a ostatních) a založit

skupinu na vysoké úrovni, jejímž úkolem by bylo hodnotit problémy, jež se objevují a navrhovat případná řešení. Tato skupina podá Komisi zprávu v roce 1995.

5. V tomto kontextu bude Komise dohlížet na to, aby jasné a přístupné informace byly poskytovány osobám, jež si přejí pohybovat se uvnitř Unie, takové informace budou sestaveny na základě informací již předaných prostřednictvím databank EURES (viz část C této kapitoly).

6. Za účelem odstranění posledních právních překážek volnému pohybu pracujících, Komise bude pracovat ve prospěch přijetí opatření navržených pro sjednocení rodiny, rovnost zacházení a posílení práva na bydliště pro pracující zaujímající atypické místo [1].

7. Mimo jiné Komise:

- použije všechny dostupné prostředky, aby zajistila skutečné a účinné zavedení existujících pravidel, včetně, bude-li to třeba, právní cesty. Bylo by vhodné, aby Členské státy vzdělávaly a informovaly odpovídající měrou odpovědné pracovníky na všech úrovních tak, aby byly zjednodušeny některé administrativní procedury;

- zhodnotí již přijatá opatření ve prospěch vzájemného uznávání diplomů a shody kvalifikací na úrovni Unie vzhledem k výměně zkušeností a informací a k větší průhlednosti jak pro zaměstnavatele, tak pro pracující. Mimo jiné bude třeba uvažovat o podpoře akademického uznávání diplomů a studijních období, aby byl umožněn pohyb studentů a vědců;

- navrhne rozšíření všeobecného systému uznávání diplomů na profese, jež nejsou dosud pokryty a bude pokračovat ve vyhodnocování opatření již přijatých pro zjednodušení poskytování služeb Unií a stanovení nařízením upravených profesí uvnitř Unie;

- předloží návrhy doplňující její doporučení z 21. prosince 1993 [2] zaměřené na vyřešení daňových problémů pracujících, kteří využívají volného pohybu a zejména příhraničních pracujících, aby byla zaručena rovnost zacházení.

---

[1] Úřední věstník C 119 z 15.5.1990.
[2] Úřední věstník L 39 z 10.2.1993.

B - Sociální zabezpečení a volný pohyb

8. Předběžnou podmínkou skutečnému vykonávání práva volného pohybu a bydliště uvnitř Unie je, že evropská opatření v oblasti sociálního zabezpečení zaručí odpovídající ochranu. Bez toho by nestejnosti v režimech sociálního zabezpečení různých Členských států měly negativní dopad na osoby, jež se vydávají do jiné země. Při opouštění své země za účelem práce, hledání práce, bydlení či pobývání v jiném státě Unie by tyto osoby podstupovaly riziko ztráty celého, nebo části svých práv dosažených v rámci své národní legislativy (například pokud jde o penzi, zdravotní pojištění, dávky v nezaměstnanosti nebo rodinné dávky).

9. Během více než třiceti let evropské akce v této oblasti mnohé překážky byly odstraněny; přesto některé přetrvávají, jež odrazují od volného pohybu osob. Globální přijatý přístup se nezaměřuje na harmonizaci sociálního zabezpečení Členských států, ale na dosažení vhodné koordinace těchto režimů uvnitř Unie. Koordinace je dynamický a stálý proces, jenž odráží rychlý vývoj národních režimů sociálního zabezpečení a přeměnu požadavků.

10. Za tímto účelem Komise navrhuje:

- přehodnocení a technickou restrukturaci pravidel koordinace opatření sociálního zabezpečení zásadního rozsahu tak, aby je přizůsobila změnám a potřebám jednotlivců a aby je zjednodušila. Komise určí existující problémy za účelem posouzení šíře a dopadu požadovaných změn. Tato analýza poslouží jako základ pro diskuse s vládami a sociálními partnery o strategii modernizace a zjednodušení, kterou bude vhodné přijmout, aby byla předložen konkrétní návrh.

11. Mezitím by Unie měla působit ve směru zachování a zlepšování současných vymožeností. Komise tedy předloží legislativní návrhy týkající se:

- nezbytnosti udržení odpovídající ochrany osob pohybujících se z jedné země do jiné, pokud jde o profesionální nebo jakýkoli jiný doplňkový režim sociálního zabezpečení, který je navíc, anebo nahrazuje ochranu zaručenou zákonem. V oblasti režimů zaměstnanecké penze je přijímáno, že pro odstranění překážek mobility již určených ve zprávě Komise [1] z roku 1991, by Unie měla stanovit obecný rámec určující hlavní směry úkolů. Návrh direktivy bude předložen na konci roku 1994.

[1] SEC (91) 1332.

- pravidel koordinace pro některé nové formy příspěvků vytvořené Členskými státy v posledních letech, jako jsou příspěvky na vzdělání a příspěvky poskytované osobám jež vyžadují dlouhodobou péči;

- státních příslušníků třetích zemí, legálně pracujících a bydlících uvnitř Unie a kteří když přechodně pobývají v jiném Členském státě trpí újmu, protože nejsou kryti pravidly koordinace. Na počátku by měli mít nárok na nezbytné příspěvky zdravotní péče.;

- nezbytnosti přizpůsobit pravidla Unie týkající se přízpěvků v nezaměstnanosti ~~XXX~~ osob hledajících práci v jiném Členském státě. Současná opatření byla přijata v době, kdy byla nezaměstananost poměrně nízká; opatření by tedy měla být přizpůsobena současné sistuaci na trhu práce, aniž by se však tato úprava projevila doplňkovými finančními náklady, nebo aby způsobovala nová zneužívání;

- předpenzijních režimů založených na podnikových dohodách, které nejsou kryty pravidly koordinace a způsobují různé problémy, zejména pro příhraniční pracující.

12. Mimo jiné, současná opatření týkající se přeshraničního přístupu ke zdravotní péči jsou příliš restriktivní a již neodpovídají současným požadavkům. Aby bylo zintenzifikováno a zlepšeno využívaní existujících struktur, Komise bude podporovat spolupráci Členských států a zúčastněných organizací.

13. Nakonec, modernizace výměny dat mezi organizacemi sociálního zabezpečení je nezbytnou podmínkou účinnosti celku systému koordinace a poskytování lepších služeb veřejnosti. V budoucích letech se tedy Unie zaměří zejména na pokračování zřízování informační sítě. Tato síť, která propojí organizace sociálního zabezpečení všech Členských států, by měla být zřízena před koncem roku 1998.

C - EURES

14. Současná ekonomická krize a krize zaměstnanosti odhalila absenci skutečného evropského trhu práce. Systém EURES (European Employment Service) byl zřízen, aby sloužil jako agentura zaměstnanosti v evropském měřítku, s úkolem informovat, radit a nacházet místa žadatelům o práci v rámci celého území evropského území. Měl by též sloužit jako forum pro hodnocení na operativní úrovni všech otázek souvisejících se zaměstnaností v Evropě. EURES funguje na bázi partnerství mezi Komisí, národními

službami zaměstnanosti šestnácti zemí a dalších organizací, kterých se týká mobilita pracovní síly, jako jsou patronátní organizace, odbory a university.

15. Systém EURES odráží požadavek evropských pracujících a zaměstnavatelů mít k dispozici nástroj, umožňující využívat značný potenciál skutečného evropského trhu práce a zejména, být informován o nabídkách pracovních míst a o možnostech pracovního náboru na nadnárodní úrovni. Usnadněním pracovního náboru a získávání zkušeností i za hranicemi tento systém může omezovat strukturální překážky trhu práce a přispívat k oživování vztahů mezi vzděláním a zaměstnáním na evropské úrovni. Cílem je také umožnit využívání úspěšných zkušeností některých zemí nebo regionů při řešení problémů jiných zemí a regionů.

16. Jádro sítě, tedy 400 poradců zvláště vyškolených, aby odpovídali na potřeby osob hledajících zaměstnání a těch, kteří hledají pracovní sílu, již existuje. Na konci roku 1994 bude plně funkční databáze nabídek pracovních míst; bude doplněna další databází, zaměřenou na životní a pracovní podmínky, která pokryje oblasti počínaje bydlením, přes právo na pracovní smlouvu až po zdaňování. Systém EURES bude zejména zaměřen na vytváření skutečných „zásobníků" pracovních míst bez hranic v příhraničních oblastech s velkým potenciálem mobility.

17. Tento nástroj bude mít poslání usnadňovat vztahy mezi ostatními iniciativami Evropské Unie (například vzdělávací akce, iniciativy Společenství v Evropském sociálním fondu atp.) a světem práce a stát se nadnárodním rámcem výměny zkušeností a správných praktik ve všech oblastech týkajících se zaměstnanosti.

D - Zařazení přistěhovalců

18. V únoru 1994 zveřejnila Komise sdělení o svých politikách přistěhovalectví a práva na azyl [1], aby podpořila novou a širokou diskusi o způsobech jak využívat možností daných Dohodou o Evropské Unii při vedení koordinované akce, která je zcela namístě. Toto sdělení by mohlo být rámcem, který pomůže Unii v budoucích pracech.

19. Sdělení podtrhuje, že akce prováděná v oblasti politiky zařazení (činnost) je neodlučnou součástí širší potřeby jakou je podpora solidarity a zařazení uvnitř Unie. Za tímto účelem by měly být politiky zařazení zaměřené konstruktivním způsobem na zlepšování situace státních příslušníků třetích zemí, legálně bydlících na území Unie a

[1] COM (94) 23 konečný, z 23. února 1994.

počítat s opatřeními jdoucími ve směru posílení jejich práv vzhledem k občanům Členských států.

20. Rámec určený ve sdělení je základem akčního plánu, který umožní Unii provádět dynamickou a úplnou politiku v oblasti migrace. Komise se bude věnovat zejména:

- předložení (před koncem roku 1994) návrhu doporučujícímu ratifikaci Mezinárodní konvence o ochraně migrujících pracujících a členů jejich rodin, přijaté Organizací spojených národů 18. prosince 1990 Členskými státy;

- podpoře sociálních partnerů při hodnocení problematiky týkající se podmínek zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí legálně bydlících uvnitř Unie, v rámci sociálního dialogu;

- ukončení během roku 1994 analýzy provádění Členskými státy rozhodnutí rady asociace EEK-Turecko o situaci tureckých pracovníků uvnitř Unie. Po ní budou následovat podobné analýzy o situaci pracujících Maghrebu a později, pracujících zemí střední a východní Evropy, s nimiž Unie uzavřela dohody.

21. Vnitřní trh bez hranic, uvnitř kterého je zaručen volný pohyb osob, logicky předpokládá, že státní příslušníci třetích zemí, bydlící na území Unie se mohou volně pohybovat za účelem provádění výdělečné činnosti. Tento cíl by měl být uskutečňován postupně.

Na počátku Komise:

- předloží v roce 1995 návrh, zaměřený na to, aby Členské státy dávaly přednost státním příslušníkům třetích států legálně a trvale bydlejícím uvnitř jiného Členského státu, nemůže-li být pracovní místo obsazeno státním příslušníkem Evropské Unie nebo státním příslušníkem třetího státu legálně bydlejícím uvnitř daného Členského státu.

22. Později bude vhodné zaručit přístup k pracovním místům podle odpovědi na nabídku; kalendář celkového nabytí účinku práv na volný pohyb bude záviset na situaci na trhu práce.

23. Úspěch integrace v hostitelské zemi je možná poslední zkouškou dovolující ověřit účinnost politiky volného pohybu Unie a je důležité, aby komunity migrujících měly možnost vyjádřit se k procesu jejich integrace. Asociace migrujících mohou

sloužit jako prostředník a za účelem podpory v hostitelské zemi. Komise tedy v roce 1994 zahájí:

- posuzování projektů integrace a projektů boje proti rasismu připravených nevládními organizacemi s finanční podporou Komise, s cílem vypracování hlavních kriterií použitelných na národní, regionální a místní úrovni.

E - Boj proti rasismu a xenofobii

24. Jak bylo dohodnuto na Radě Evropy na Korfu, Unie znásobí úsilí při vypracování globální strategie boje proti rasismu a xenofobii na evropské úrovni. Co se týká Komise:

- bude pokračovat v podpoře zavedení systémů sledování událostí rasové nesnášenlivosti; oblasti, ve které ~~většina státním příslušníkům~~ některé z Členských států pokročily a probíhají diskuse o způsobu jakým by mohla spolupráce uvnitř Unie působit ve směru dalšího pokroku;

- zvýší finanční pomoc poskytovanou v současnosti projektům boje proti rasismu tak, aby podpořila národní a další aktivity v této oblasti a bude pokračovat ve financování organizací, jejichž cíle a programy zahrnují významnou antirasistickou část;

- povede konzultace se sociálními partnery na evropské úrovni o případném přijetí pravidel správného postupu proti sociální diskriminaci v oblasti zaměstnání.

25. Komise bude též trvat na tom, aby do Dohody byly zahrnuty specifické pravomoci v oblasti boje proti rasové diskriminaci (viz kapitola VI).

KAPITOLA V - ROVNOST ŠANCÍ PRO ŽENY A MUŽE

1. Evropská Unie se již dlouhou dobu angažovala ve prospěch rovnosti šancí pro ženy a muže (článek 119 Římské dohody) a v současnosti je obecně uznáváno, že právní rámec, jenž odráží sociální politiku Evropské Unie, způsobil svou úlohou katalyzátoru hluboké změny uvnitř Členských států. Následně, vyjasnění a interpretace legislativy, převážně rozsudky vynesenými v některých sporech, napomohly rozvoji rovnosti šancí. Nicméně zbývá ještě vykonat mnohé. Nezbytnost pevného právního rámce zůstává, a je třeba to potvrdit v celku Unie, koherentní aplikací stávající legislativy.

2. Ekonomický kontext politiky rovnosti se v průběhu posledních let radikálně proměnil a vývoj evropské politiky by měl odrážet tyto změny. Podíl aktivity žen vzrostl, přestože paralelně jejich podíl na nezaměstnanosti byl vyšší než podíl mužů (12 % proti 9 %);.zkušenosti některých zemí ukazují, že nárůst aktivity žen nesouvisí automaticky s nárůstem práce s částečným úvazkem. Těžkosti, se kterými se ženy setkávají při hledání zaměstnání, jim nebránily více se podílet na ekonomických aktivitách a zakládat dokonce podniky: Významná část malých podniků vybudovaných v Unii v osmdesátých letech byla založena ženami.

3. Tato schopnost přizpůsobení se a tato kreativita žen jsou silou, kterou by Unie měla využít při hledání cest růstu a konkurenceschopnosti. Malý podíl aktivity žen uvnitř Evropské Unie (66 %) ve srovnání se Spojenými Státy Americkými, s Japonskem a s dalšími zeměmi (72 %) je překážkou dosažení větší konkurenceschopnosti zejména, uvažujeme-li současnou převahu žen Evropské Unie ve středním a vyšším vzdělávání a jejich většinou vyšší stupeň dosaženého vzdělání. Větší konkurenceschopnost může být též výsledkem zlepšení pracovních podmínek flexibilních, málo chráněných, slabě honorovaných nebo neoficiálních pracovních míst, tak, aby jim jejich uznání a odpovídající mzdové ohodnocení dovolilo hrát významnější ekonomickou úlohu jak z pohledu produkce, tak konzumace.

4. Možný příspěvek žen k oživení ekonomiky je jedním z důvodů, pro které je třeba považovat otázku rovnosti jako klíčový prvek, jenž je nutno zahrnout do všech rozvíjených politik. Evropská Unie by měla zesílit úsilí při navrhování akcí a politik, jež posilují práva žen a maximalizují jejich potenciální příspěvek. Tyto snahy by se měly opírat o zhodnocení ekonomického rozměru rovnosti šancí a zejména nákladů souvisejících s chybějícím rozvojem politiky rovnosti šancí.

5. Ženy netvoří homogenní skupinu. Velká část diskriminace vychází ze samotných historických a kulturních kořenů a týká se všech žen. Přesto se politiky musejí rovněž zabývat různorodými potřebami a očekáváními žen, například invalidních, starých, kočovných a/nebo příslušejících etnickým menšinám, mladých nebo těch, které žijí ve vesnickém prostředí nebo ve znevýhodněných čtvrtích městských center. Zvláštní pozornost je ženám věnována v ostatních důležitých částech této Bílé knihy.

A - Potírat segregaci existující na trhu práce a valorizovat práci žen

6. Rovnováha pohlaví v ekonomických aktivitách bude pravděpodobně značně narušena strukturálními změnami ekonomiky a zejména rostoucí úlohou služeb, nových technologií a nové flexibility, vyhledávaných v organizaci práce, jejího trvání a pracovních smluv veřejnými i soukromými podniky. Pro maximalizaci možností a minimalizaci rizik jsou nezbytné pozitivní a souvislé akce.To platí zvláště pro domácí práci a práci na dálku, jež ženám nabízejí mnohé možnosti, vzhledem k tomu, že právě ony představují většinu pracujících v těchto oblastech, ale kde je třeba dohlížet, aby nezpůsobovaly zhoršení pracovní podmínek a izolaci žen. Bude též vhodné provést nové ohodnocení důležitosti přičítané zaměstnáním tradičně zaujímaným ženami, jako je hlídání dětí, pečování o staré lidi, práce v rodinných podnicích a domácí pečovatelské služby. Jinak budou nové formy organizace práce směřovat k vytváření většího počtu flexibilních pracovních příležitostí nejen pro ženy, ale též pro muže. Je nezbytné určit politiky, které poskytují oběma pohlavím využití potenciálních výhod flexibility.

7. Za tím účelem by změny v pracovním prostředí měly být doprovázeny akcemi, zaměřenými na vyloučení jakékoli diskriminace například možností přístupu k pravidlům správného odměňování, vzdělávání a vyloučení vertikální segregace (tedy umožnění přístupu do všech hierarchických úrovní). Je rovněž vhodné zajistit odpovídající platové ohodnocení všech druhů produktivní práce žen (mimo jiné používáním tabulek klasifikace zaměstnání a hodnocení úkolů tak, aby bylo vyloučeno zkreslení způsobené rozdíly mezi muži a ženami) a dostatečnou sociální ochranu, tak, aby byla zajištěna životní nezávislost každého zaměstnance.

8. Podobně, aby byly optimalizovány možnosti pracovní kariéry žen, je nezbytné zajistit skutečnou možnost výběru a skutečnou rovnost šancí pokud jde o vzdělání, profesní vzdělávání a přístup k celoživotnímu vzdělávání. Mimo jiné by bylo vhodné věnovat větší pozornost výhodám zahrnutí specifických sociálních cílů do plánů

rozvoje podniků. Sociální partneři by se mohli účastnit vypracovávání opatření pro podporu pozitivních akcí ve veřejném i soukromém sektoru podporou užívání auditů rovnosti v podnicích, stanovováním flexibilních cílů a zveřejňováním dosažených výsledků, poskytujíc tak zaměstnavatelům zejména malých a středních podniků praktická doporučení, tak, aby se jim usnadnil výpočet nákladů a odhad výhod pozitivních akcí a politik ve prospěch rodiny, jakož i zveřejňováním příkladů správného postupu v evropských podnicích.

9. Proto Komise :

- zavede pravidla správného postupu v oblasti rovnosti mzdového ohodnocení pro práci téže hodnoty (jako vyústění memoranda přijatého v červnu 1994), pravidla pro vzdělání a pro vyloučení vertikální segregace;

- zajistí opatření zaměřená k podpoře získávání schopností a dovedností a profesionálního růstu žen, jakož i opatření určená k napomáhání zakládání vlastních podniků ženami;

- předloží návrhy pro vyloučení diskriminačních praktik v oblasti daňové politiky a sociální ochrany a pro individualizaci práv (viz Kapitola VI).

B - Smír pracovního a rodinného života (Sladění)

10. Rostoucí účast žen v ekonomice, jež byla jedním z hlavních rysů posledních desetiletí naznačuje, že je v současnosti naléhavé, v zájmu celé společnosti, zajistit lepší součinnost mezi prací a rodinným životem. Technologičtější výroba a vývoj společnosti způsobují, že se podniky nalézají na špičce sociálních přeměn, předstihujíc někdy legislativu a politiku státu. Stát je v současnosti konfrontován se základními otázkami, jako jsou vztah pracovní doby a času věnovaného rodině. Současný demografický vývoj způsobuje, že se stále více mluví o odpovědnosti ke starým závislým lidem, ačkoli je v mnohých Členských státech hlídání dětí hlavním problémem pro pracující rodiče. Pro pomoc domácnostem a rodinám jsou nezbytné nové sociální infrastruktury a je třeba uvažovat o prostředcích pomoci rodinám pokrýt výdaje na takové služby.

11. Vývoj k novým způsobům nahlížení na rodinnou odpovědnost může postupně ulehčovat břemeno žen, při současném umožnění převzetí pro společnost záslužné role muži. Přesto je mezi muži a ženami nezbytná větší solidarita, chtějí-li muži v našich společnostech převzít více rodinné odpovědnosti a nechceme-li, aby flexibilita

zaměstnání nutila ženy zařadit se mezi nevýdělečné občany nebo přijímat domácí výdělečné pracovní příležitosti mimo kolektiv. Tato solidarita bude posílena prováděním opatření podle doporučení Rady z roku 1992 týkající se hlídání dětí [1] , jež doporučuje poskytování zvláštní dovolené jak otcům tak matkám v celé Unii. Pro podporu takové změny a pro vhodnější rozdělení rodičovské odpovědnosti je rovněž nezbytná politika pozitivních akcí.

12. Inspirujíc se zkušenostmi Členských států a ve snaze podpořit větší spolupráci Komise:

- bude sledovat naplňování doporučení týkajícího se hlídání dětí hodnocením provádění tohoto doporučení, shromažďováním srovnávacích údajů pro infrastruktury a služby, týkající se hlídání dětí v Členských státech a studováním různých způsobů přístupu k problematice stereotypních rolí mužů a žen ve společnosti.

- zahájí ekonomické hodnocení tvorby pracovních míst a potenciálu oživení infrastruktur a služeb pro děti a závislé osoby. To bude zahrnovat hodnocení užívání kvantitativních a kvalitativních cílů pro zlepšování služeb hlídání dětí jakož i potenciální užívání daňových a finančních nástrojů pro zlepšení těchto infrastruktur a služeb. Ve světle tohoto hodnocení předloží Komise odpovídající návrhy.

C - Uspíšit účast žen na rozhodování

13. Úloha žen v rozhodovacích procesech je základní složkou vývoje společnosti. Cíl rovnosti mužů a žen zůstane vskutku planý, nebude-li se účast žen na rozhodování ve všech oblastech společnosti vyvíjet mnohem rychleji. Zásadní pokroky dosažené ve prospěch rovnosti šancí dívek a žen v oblasti výchovy dovolí v příštím desetiletí značný průlom. Komise se domnívá, že je nyní vhodné přejít k následující etapě a zaměřit se na rovnost šancí a rovnost přístupu nejen na trhu práce, ale obecně ve společnosti. Zkušenosti dnes ukazují, že samotná formální rovnost neústí automaticky v rovnost přístupu nebo v odpovídající zastoupení žen na rozhodovací úrovni. Je vhodné pečlivěji studovat institucionální překážky, jež vzhledem k pevnému zakořenění brzdí či brání proporcionální zastoupení žen v politických a veřejných organizacích, včetně organizací sociálních partnerů. Evropská Unie by měla naznačit cestu přijetím konkrétních opatření tak, aby posílila úlohu žen uvnitř vlastních institucí a pomocí Členským státům a jiným evropským institucím, aby postupovaly tímtéž směrem.

[1] Direktiva 92 /241/CEE (Úřední věstník L 123 z 8.5.1992).

14. Inspirujíc se zkušenostmi Členských států a s cílem podpořit větší spolupráci Komise :

- bude pokračovat ve své výzkumné, informační a vzdělávací činnosti týkající se zvýšené účasti žen na rozhodování ve veřejném i soukromém sektoru a předloží návrhy akcí v této oblasti.

D - Příští etapy

15. Komise bude pokračovat v podpoře rovnosti šancí cestou programů integrovaných akcí. Současný program, třetí v pořadí, bude dokončen koncem roku 1995. Zhodnocení v polovině bude vydáno během druhého čtvrtletí 1994. Ve světle tohoto zhodnocení a této Bílé knihy Komise:

- vydá v roce 1995 čtvrtý program akcí týkající se rovnosti šancí mužů a žen, který vstoupí v platnost v roce 1996;

- počínaje rokem 1996 bude každoročně vydávat „Zprávu o rovnosti", ve které budou popsány hlavní pokroky v oblasti rovnosti na úrovni Členských států a Unie a která se stane nástrojem kontroly ~~XXXX~~ politik rovnosti.

16. Komise bude mimo jiné:

- trvat na tom, aby byla přijat návrh direktivy o otcovské dovolené a/nebo další texty, související s doporučeními v oblasti dovolené (viz Kapitola III);

- podporovat přijetí návrhu o dosud nerozhodnuté direktivě týkající se důkazního břemene nebo povinnosti [1] . Nebude-li tato direktiva přijata do konce roku 1994, bude Komise uvažovat o jejím stažení a o vydání, na základě současné soudní praxe Soudního dvora Evropských společenství, sdělení o procedurách a postizích ve věci provádění článku 119 a direktiv týkajících se rovnosti (přístupu ke spravedlnosti, lhůt, důkazního břemene nebo povinnosti. odškodnění a sankcí);

- používat veškeré dostupné prostředky aby zajistila skutečné a účinné provádění všech použitelných zákonných dispozic, včetně, v případě nutnosti právních prostředků.

[1] COM (88) 269, z 11 května 1988.

- jako pokračování nedávné rezoluce Rady o podpoře rovnosti šancí v rámci strukturálních fondů [1] vypracovávat mechanismy, dovolující zahrnutí otázky rovnosti do intervencí strukturálních fondů a iniciativ Společenství. Bude se jednat o určení přesnějších cílů, o shromáždění údajů a o dohled nad účastí žen. Budou přijata hlediska použitelná stejně ve všech Členských státech tak, aby bylo umožněno účinné shromáždování údajů a porovnání na mezinárodní úrovni. Evropský konzultativní výbor rovnosti šancí by mohl hrát zásadní úlohu při vypracovávání hledisek a při dohledu. Paralelně bude Komise všemi dostupnými prostředky podporovat přijetí a provádění iniciativy Společenství „zaměstnanost - NYNÍ".

17. Za účelem prohloubení sociálního dialogu v oblasti rovnosti, navrhne Komise pořádání pravidelných schůzí mezi sociálními partnery a mezi zástupci národních agentur pro rovnost, jež jsou zastoupeny v rámci Konzultativního výboru pro rovnost šancí. Naváže dále kontakty s organizacemi žen a v rámci návrhů fóra sociální politiky je bude konzultovat (viz Kapitola VIII).

[1] Přijatý, dosud v Úředním věstníku nevydaný text.

KAPITOLA VI - SOCIÁLNÍ POLITIKA A OCHRANA - AKTIVNÍ SPOLEČNOST PRO VŠECHNY

1. Reakce na Zelenou knihu jasně ukazují, že tradiční systémy evropské sociální ochrany, založené na konceptu „Státu ochránce"představují důležitou vymoženost , kterou je třeba zachovat. Stejně tak je však jasné, že je třeba přejít od souboru pasivních opatření udržování příjmu k opatřením aktivním, zaměřeným na trh práce a určeným k zajištění ekonomické a sociální integrace všech jedinců. To předpokládá dát přednost zaměstnanosti, ustanovení nových vztahů mezi politikou zaměstnanosti a sociální politikou, zavedením záchrané sítě a uznáním role ve společnosti těm, kteří nepracují. Je-li pravdou, že evropský sociální model spočívá na dobrých základech, je nicméně skutečností, že je třeba ho přizpůsobit, aby byla zajištěna nová součinnost mezi funkcemi sociální ochrany a tvorbou bohatství ve společnosti.

2. Je to důležité také vzhledem k tomu, že Evropská Unie bude v příštích dvaceti letech procházet důležitými demografickými proměnami, na prvním místě stárnutím populace, a že systémy sociální ochrany se budou muset přizpůsobit tomuto vývoji. Do roku 2010 přejde podíl osob starších šedesáti let ze 20 na 23 %, přičemž podíl osob mladších dvaceti let se sníží ze 24 na 21 %. Průměrná délka života se bude dále zvyšovat o jeden rok za pět let. Aktivní a kreativní příspěvek starých osob ve společnosti by měl být tedy podporován. Paralelně s výše řečeným se vyvíjejí modely rodiny: větší počet rodin je založen bez sňatku, páry mají děti později a jsou často méně stabilní.

3. Komise pozorně sleduje tento vývoj a bude pravidelně vydávat zprávu o demografii Unie; první vyjde na konci roku 1994. Jejich hlavním cílem bude ilustrovat, jak bude v blízkém a dalekém horizontu demografie ovlivňovat sociální a ekonomickou politiku.

A - Zachovat a přizpůsobit evropský model „Státu ochránce"

4. Před dvěma roky uzavřela Evropská Unie dlouhé období diskusí, jehož vyvrcholením bylo přijetí doporučení o konvergenci cílů a politik sociální ochrany [1] Radou. V tomto doporučení uznávají Členské státy, že společný trh může být vytvořen při současném zachování různorodosti systémů sociální ochrany existující uvnitř Unie, zejména pokud jde o jejich financování a organizaci a že srovnatelné tendence vedou ke

[1] Direktiva 92/442/CEE (Úřední věstník L 245 z 26.8.1992)

společným problémům a výzvám (nezaměstnanost, stárnutí, změny rodinných struktur, zvládnutí nákladů na zdravotní péči atd.). Za účelem umožnění koexistence různých národních systémů a za účelem umožnění postupovat společnou cestou k základním cílům Unie, Členské státy se dohodly na podpoře konvergence svých politik sociální ochrany a přijaly společné cíle, jež budou sloužit jako základní body při přizpůsobování systémů výše zmíněným výzvám.

5. Na žádost Rady bude Komise pokračovat ve své analýze politik sociální ochrany Členských států a ve spolupráci s nimi bude dále hodnotit jejich výsledky, tak, aby každý z nich mohl využívat zkušenosti ostatních.

6. Tato výměna informací se zaměří na vztahy mezi sociální ochranou, podporou zaměstnanosti a bojem proti vyloučení ze společnosti, a zejména na prostředky kombinace poskytování příspěvků, včetně zajištění minimálního příjmu s aktivní politikou zaměstnanosti. Financování sociálního zabezpečení, zaměřené na jeho vhodnější přizpůsobení podpoře zaměstnanosti, představuje důležitý prvek výměny zkušeností, podobně jako nutnost předcházení eventuelnímu zneužívání systému. A co víc, budou též diskutovány různé způsoby zvládnutí nákladů na zdravotní péči a přizpůsobení systémů sociální ochrany vývoji rodinných struktur, jež vyvolávají nové potřeby.

(Hospodářské a měnové)

7. Zelená kniha položila otázku sociálního přechodu k Ekonomické a monetární Unii. Většina získaných příspěvků se zabývá tímto problémem, avšak odkrývá též rozdílné názory. Je přesto jasné, že růst výdajů na sociální ochranu, jež v současnosti představují čtvrtinu a třetinu hrubého národního důchodu každého Členského státu, vyvolává důležité otázky. Aby byly integrovány ekonomický a sociální přístup má Komise v úmyslu:

- sledovat vývoj sociálních potřeb, jemuž jsou Členské státy vystaveny, pokud jde o výdaje sociální ochrany, díky pravidelným setkáním s hlavními řediteli zaměstnanosti a sociální ochrany a díky konzultacím se sociálními partnery a s dalšími socio-ekonomickými účastníky. Při tomto sledování bude hrát klíčovou roli zpráva o evropské sociální ochraně.

8. Na základě těchto výměn zkušeností se bude Komise zabývat:

- doplňujícím doporučením o přizpůsobení systému sociální ochrany vývoji rodinných struktur, zejména individualizací práv a příspěvků na základě srovnání skutečných nerovností mezi muži a ženami v oblasti sociálního zabezpečení;

- doporučením o financování sociálního zabezpečení, stanovením hlavních společných směrů podpory lepšího přizpůsobení sociálního zabezpečení podpoře zaměstnanosti, při současném zachování sítí solidarity a umožněním koexistence různým národním systémům;

- doporučením o dlouhodobém nemocenském pojištění osob, jež se stávají závislými.

9. Konečně, aby byla zajištěna rovnost přístupu k mužům a ženám v oblasti sociálního zabezpečení navrhne Komise:

- změnu direktivy vztahující se k rovnosti přístupu k mužům a ženám v profesních režimech sociálního zabezpečení [1] ve shodě s Barberovým výnosem , s protokolem o článku 119, doplňeným do Dohody Evropského společenství, s výnosy Evropského soudního dvora vydanými v návaznosti na Barberovu aféru a upřesňujícími podmínky aplikace článku 119 v oblasti profesních režimů sociálního zabezpečení.

10. Komise bude dále pokračovat ve svých aktivitách zaměřených na zajištění definitivního přijetí principu rovnosti přístupu ve věci sociálního zabezpečení [2] .

B - Podpora sociálnímu zařazení všech

11. Marginalizace velkých sociálních kategorií je výzvou k sociální soudržnosti Unie a vyžaduje mobilizaci Členských států a všech zúčastněných stran, jakož i obranu získaných sociálních vymožeností. Je jasné, že současná socio-ekonomická situace vede k vyloučení některých kategorií profesního a sociálního okruhu. Reakce na Zelenou knihu potvrzují nutnost přijmout tuto výzvu a zaměřit se na blahobyt všech jednotlivců, jak pracujících tak ostatních.

12. Není to pouze otázka sociální spravedlnosti; Unie si prostě nemůže dovolit ztratit přínos marginalizovaných skupin v celku společnosti. V době, kdy zásadní sociální, ekonomické a technologické změny zvyšují pocit nejistoty stále větší části obyvatelstva musí Unie dohlížet, aby ti nejzranitelnější (ti kteří jsou vyloučeni ze sociálního a ekonomického života; mladí, kterým se nedaří najít své místo v profesionálním světě; dlouhodobě nezaměstnaní; staří lidé a invalidé, například) nebyli

[1] Direktiva 86/378/CEE (Úřední věstník L 245 z 12.8.1986)
[2] Viz nerozhodnutý návrh COM (87) 494, z 16. října 1987.

odloučeni od dopadu růstu lépe zařazených v Evropě a aby jim nebylo bráněno k přispívání k tomuto růstu.

13. Jestliže odpovědnost v této oblasti je věcí zejména Členských států, spolupráce uvnitř Unie hraje důležitou úlohu. Navíc článek 2, odstavec 2 dohody o sociální politice dává Unii takovou úlohu, aby byly podporovány a doplňovány aktivity Členských států. Komise bude tedy pokračovat v rozšiřování základny zaručující rovnost práv, v šíření nových myšlenek o nejlepších praktikách a v podpoře stále více mezinárodní inovace a experimentování díky strukturálním fondům a zejména díky Evropskému sociálnímu fondu.

Boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení

14. S více než 52 miliony občanů Unie žijícími pod prahem chudoby [1] je vyloučení ze společnosti endemickým jevem způsobeným strukturálními přeměnami ovlivňujícími naše ekonomiky a naše společnosti. Ohrožuje sociální soudržnost každého Členského státu a Unie ve svém celku.

15. Jevy vyloučení ze společnosti jsou svou povahou dynamické a vícerozměrné. Nesouvisejí pouze s nezaměstnaností a/nebo s nízkými příjmy, ale též s podmínkami bydlení, s úrovní vzdělání a s vyhlídkami do budoucnosti, se zdravím, s diskriminací, s občanstvím a se zařazením do místního společenství. Následkem toho prevence a boj s vyloučením ze společnosti vyžadují celkovou mobilizaci a kombinaci sociálních a ekonomických opatření. Na evropské úrovni to zároveň předpokládá zaměřit se na problém v rámci politik Unie.

16. Tvorba nových pracovních míst je podstatným prvkem v boji proti vyloučení ze společnosti, ne však prvkem postačujícím k jejímu potření, nehledě k jejich počtu. Od poloviny 70. let nás akce Společenství svými třemi programy boje proti chudobě poučily, a je jasné, že taková akce může mít násobící účinek. Toto zjištění bylo podpořeno zejména Evropskou konferencí o boji proti vyloučení ze společnosti, jež se konala v Kodani v červnu 1993. Komise bude pokračovat ve svém úsilí v tomto směru a zejména:

- udělá vše, co je v její moci, aby byl příští program "akce" v této oblasti přijat Radou na základě návrhů předložených Komisí v září 1993 [1] ;

---

[1] Zdroj: Eurostat
Za žijící pod prahem chudoby jsou považovány domácnosti, jejichž výdaje na dospělého jsou nižší o více než 50 % než národní průměr.

[1] COM (93) konečný, z 22. září 1993

bude pokračovat v probíhajících akcích, při současném posílení dialogu s reprezentativními orgány a s úsilím o dosažení (slavnostní) deklarace proti vyloučení.

17. Mimo jiné další úsilí je nezbytné pro stimulaci evropské solidarity sjednocující všechny partnery v boji proti vyloučení. Jestliže prvotní odpovědnost ve věci politiky a akce musí příslušet Členským státům, jakož i na regionální a místní úrovni; akce jsou též nezbytné na úrovni Unie. Ta musí prokázat, že nezůstává němá a neaktivní a že může jednat nejen v zájmu pracujících, ale též ve jménu nezaměstnaných a vyobcovaných. Mimo jiné článek 2, odstavec 2 dohody o sociální politice dává Unii specifickou úlohu pro podporu a doplnění aktivit Členských států, pokud jde o zpětné zařazení osob vyloučených z trhu práce. Komise se tedy domnívá, že existují dobré důvody pro zamýšlení:

- nových akcí Společenství ve prospěch zpětného zařazení osob vyloučených z trhu práce, pokrývajíc rozměr jak sociální tak ekonomický takového zařazení a poskytující právní rámec podpoře úsilí Členských států.

18. Cílem návrhu tohoto typu by bylo stanovit orientace a společné cíle, spíše než podrobná opatření nebo jednotná řešení. Tento návrh by se snažil podtrhnout význam přechodu od pasivních opatření k opatřením aktivním, souvisejícím s trhem pracovních míst, pokračujíc v doporučení z roku 1992, jež se týkalo dostatečných zdrojů [2] a kombinujíc zajištění minimálního příjmu s aktivní politikou finančního podněcování pro nalezení zaměstnání. Bylo by možné počítat s některými návrhy pro postupnou aplikaci minimálních ustanovení týkajících se například opatření, jež by dovolovala žadatelům o práci přinášet plný příspěvek společnosti, anebo zařazení do společnosti těch, kteří jsou vyloučeni z trhu práce.

19. Mimo jiné nový program výzkumu a rozvoje obsahuje dílčí program, zaměřený na sociální vyloučení, jenž napomůže provádět výzkum o indikátorech, jakož i o dopadu politik v oblasti sociálního vyloučení. Strukturální fondy, zejména Evropský sociální fond, navíc přinášejí (v rámci nového úkolu č.3) novou iniciativu Společenství o zaměstnanosti a lidských zdrojích-důležitý příspěvek v boji proti vyloučení ze společnosti.

20. Otázka bydlení je též uprostřed boje proti vyloučení ze společnosti a může být důležitým zdrojem nových pracovních míst. Zejména díky výměnám podporovaným pravidelnými schůzemi Ministrů bydlení a díky programům výměn zavedených v tomto

[2] Direktiva 92/441/EEC (Úřední věstník L 245 z 26.8.1992).

rámci budou v této oblasti zahájeny nové projekty. Takové různé akce budou koordinovány Komisí tak, aby byl zajištěn celkový a strukturovaný přínos.

21. Mimo jiné "městská iniciativa", přijatá Komisí 15. června [1], se zaměřuje na zacílení pomoci na omezený počet městských zón, ve kterých nahromadění určitých faktorů (vysoký podíl nezaměstnaných, špatné školní výsledky, špatné podmínky bydlení, znečištěné prostředí, vysoký stupeň kriminality) způsobují nízkou úroveň kvality života. Podíl nezaměstnaných ve znevýhodněných městských oblastech je ve srovnání s národním průměrem jednoznačně vyšší. Problémy bude třeba řešit integrovaným přístupem pomocí akcí koordinovaných mezi národními a městskými odpovědnými orgány. Podobně má iniciativa venkovského rozvoje (Leader II) za cíl zaměřit se na problémy, se kterými se setkávají venkovská společenství, vzhledem k tomu, že se ukázala velmi příznivou celková strategie rozvoje, založená na kombinovaném úsilí místních partnerů a na rozvíjení jejich nadání.

Podpora společenské integrace postižených osob

22. Více než 10 % celkové populace Unie trpí nějakým handicapem. Potřeby každého postiženého mohou být značně proměnlivé, podle povahy jeho postižení, ve spojení s takovými faktory jako je jeho zkušenost z minulosti, jeho stupeň kvalifikace a osobní situace. Pomoc je třeba přizpůsobit závažnosti postižení. Avšak jako sociální kategorie, postižené osoby jsou zcela jednoznačně konfrontovány s velkou serií překážek, jež jim brání zařadit se zcela - jak společensky, tak politicky. Zdá se tak nutné zařadit základní právo rovnosti šancí do politik Unie.

23. Evropský sociální fond, iniciativa Horizon a akční program Helios, včetně systému Handynet přispěly zásadním způsobem k podpoře a ke zvyšování vzdělání postižených, aby jim bylo umožněno začlenit se, nebo se zařadit zpět do trhu práce. Cílem této pomoci je ukázat, že dovolit postiženým rozvíjet své schopnosti je blahodárné nejen pro ně, ale pro celou společnost. Toto úsilí bude pokračovat. Komise se mimo jiné

- bude inspirovat kladnou zkušeností z Evropského fora postižených osob, aby dohlížela, pomocí vhodných nástrojů konzultace, aby potřeby postižených osob byly brány v úvahu v legislativě, v programech a v daných iniciativách. To předpokládá

[1] Úřední věstník C 180 z 1. června 1994

zejména, aby programy Unie byly co nejšířeji zpřístupněny postiženým a aby jejich účast byla co nejvíce podporována;

- připraví odpovídající nástroj přijetím pravidel Spojených národů pro rovnost šancí postižených

- s cílem podporovat modelové zaměstnavatele, připraví pravidla vhodných postupů v souvislosti se svými vlastními politikami a postupy v oblasti personalistiky a v rámci společenského dialogu bude podporovat diskuse o způsobech největšího rozšíření tohoto modelu.

24. Bude také posuzovat způsob, jakým by Unie mohla přinést svůj příspěvek k základnímu problému zlepšování přístupu k dopravním prostředkům a do veřejných budov a působit, aby byl přijat návrh direktivy o podmínkách dopravy pracujících s omezenou pohyblivostí [1] .

Ekonomická a společenská úloha starých osob.

25. Obavy starých osob dneška - a zítřka - přesahují daleko rámec běžných otázek penze a zdravotní péče bez ohledu na důležitost jež budou mít i nadále. Problém je na jiné úrovni: jedná se o zachování stupně vysoké integrace starých osob tak, jak Evropa postupně stárne.

26. Další provádění tohoto úkolu bude nutit k přehodnocení mnohých získaných představ, týkajících se zejména tradičních plánů kariéry, věku odchodu do penze a úlohy rodiny s jádrem a rozšířené rodiny. Je třeba též uvažovat skutečnost, že většina starých lidí jsou ženy a že ženy tohoto věku mají podstatně nižší příjmy. Evropský rok starých lidí a solidarity mezi generacemi (1993) ukázal, jakým způsobem je možno na evropské úrovni podporovat nové myšlenky a nové postupy. Aby mohlo být v tomto úsilí pokračováno Komise napříště navrhne

- usnesení, předvídající nové akce Společenství dovolující přijmout výzvy vyvolané stárnutím populace a bude se zejména zaměřovat na úlohu a příspěvek aktivní populace v penzi.

Rovnost šancí pro všechny

[1] COM (90) 588, z 28. února 1991

27. Jistý počet příspěvků k Zelené knize, přicházejících zejména z Evropského parlamentu, z Hospodářského a sociálního výboru a z Evropské Odborové Konfederace, vyzval Komisi, aby přijala nová konkrétní opatření pro boj proti rasové a náboženské diskriminaci, proti diskriminaci související s věkem nebo s postižením. Zatímco dohody v jejich současném stavu nepřiznávají žádné zvláštní kompetence pro přijetí zákonných opatření v této oblasti, je toto opomenutí v současné Evropě čím dál tím složitější obhájit. Unie musí občanům přinášet záruky proti strachu z diskriminace, chce-li, aby se z volného pohybu osob v jednotném trhu stala realita. Navíc k současným aktivitám (viz. Kapitola IV a výše uvedené) se Komise domnívá, že při příštím přehodnocování dohod, bude třeba vážně uvažovat zařadit výslovný odkaz na boj proti rasové a náboženské diskriminaci a proti diskriminaci související s věkem nebo s postižením. Maje stále na zřeteli tento cíl Komise, zahájí nové aktivity zaměřené na přírůstek hodnoty akcí Společenství v této oblasti, doplňujíc samozřejmě co může být uskutečněno na národní, regionální nebo i místní úrovni.

KAPITOLA VII - AKCE V OBLASTI VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ

1. Jak předložená Bílá kniha, tak předcházející Zelená kniha podtrhují důležité vazby, které sjednocují politiku veřejného zdraví se sociální politikou a s politikou v oblasti životního prostředí. Tyto souvislosti zahrnují negativní vlivy chudoby, nezaměstnanosti a sociálního vyřazení na zdraví; narůstající tlak demografického rozvoje a zejména stárnutí populace na zdravotní systémy a systémy sociální ochrany; roli programů prevence a readaptace v oblasti sociálního zařazení, odraz životního prostředí na veřejné zdraví, jakož i specifické problémy a požadavky vytvářené zvýšenou mobilitou uvnitř Unie a imigrací ze třetích zemí.

2. Ve svém sdělení o rámci akcí v oblasti veřejného zdraví [1] popisuje Komise zdravotní problémy a problémy související s touto oblastí, s nimiž se v současnosti potýkají Členské státy a definuje strategii uvedení do praxe článku 3, bod o) a článku 129 dohody.

3. Po zhodnocení pole možných aktivit na stupni Unie, uvažuje sdělení o možnosti vyhlašování několikaletých programů v určitém počtu oblastí. Pro tři z těchto programů byly Komisí přijaty návrhy a budou hodnoceny Radou a Parlamentem v rámci procedury společného rozhodování s horizontem odstartování v roce 1995. Tyto programy [2] se týkají:

- rakoviny
- podpory, informovanosti, výchovy a vzdělávání v oblasti zdraví
- prevence toxikomanie

4. Komise předpokládá navrhnout další programy o AIDS a o dalších přenosných chorobách, jakož i o zdravotních údajích a o indikátorech zdraví, včetně dohledu nad nemocemi. Jsou uvažovány další programy v oblasti úrazů a poranění, nemocí souvisejících se znečištěním a vzácných nemocí.

---

[1] COM (93) 559 konečný, z 24 listopadu 1993

[2] COM (94) 83, ze 29. března 1994, COM (94) 202, z 1. června 1994, COM (94) 234 z 8. června 1994

5. Komise také vytvořila meziodborovou skupinu oblasti zdraví, jejímž pos je, ve shodě se článkem 129, zajišťovat, aby politiky v ostatních oblastech akceptovaly požadavky zdravotní ochrany.

6. Při rozpracovávání a rozvoji aktivit Unie bude Komise plně přihlíž vztahům, existujícím s ostatními obory a bude se snažit zvyšovat součinnost sociálními a zdravotními opatřeními, za současného dohlížení na respektování ro ve struktuře, organizaci a uvádění do praxe, jež existují mezi těmito obory.

7. Podle zkušeností získaných při uskutečňování úkolů zdravotní ochrany U bude Komise uvažovat o možných budoucích akcích. Bude zejména odpovídat žádosti Členských států a bude usnadňovat jejich spolupráci v oblastech jako j základní rozhodnutí zdravotní politiky, poskytování služeb a nové technologie zdravotnictví. Bude pomáhat Členským státům zejména při řešení zdravotn problémů (jako je lepší přístup k dostupným službám a strukturám), jak se objevuj souvislosti se zlepšující se mobilitou uvnitř Unie.

APITOLA VIII - ODBORY, ORGANIZACE PATRONÁTU A DOBROVOLNÉ RGANIZACE JAKO PARTNEŘI PŘEMĚNY

1. Vzhledem k výzvám uvedeným v Zelené knize a vzhledem k reakcím, jež tato kniha na různých stranách vyvolala, je jasné, že sociální reformy budou moci být skutečně realizovány jen na základě konsensu. Vývoj Evropy je mimo jiné tak rychlý, že právní systém ztěží stačí běhu událostí. Mezinárodní propojení sil, jak ekonomických a sociálních tak demografických přeměn, se též dovolává nových mechanismů. Tyto mechanismy, by spolu se zákonodárcem dovolily legislativě a státním předpisům nalézt jejich správné místo.

2. Díky historickým a kulturním tradicím Členských států bylo možno sestrojit evropský sociální model smiřující ekonomickou výkonnost a sociální solidaritu. Sociální partneři hráli v tomto konstruktivním procesu zásadní roli jak spoluprácí mezi státem, zaměstnavateli a odbory-v oblasti sociální a ekonomické politiky, tak díky zavedení smluvních vztahů mezi zaměstnavateli a odbory. Vhodným nástrojem konsensu, podporujícího spravedlivé rozdělení dopadů ekonomického pokroku a klidnou adaptaci na změny výroby a sociální změny, se ukázalo zejména kolektivní vyjednávání. Například v případě Evropského společenství uhlí a oceli (CECA), kde byly tyto zvraty a přeměny časté, byla zavedena jak pasivní, tak aktivní sociální opatření v rámci předběžných dohod a sektoriálního konsensu. Vysoká hladina nezaměstnanosti dokládá nutnost , aby sociální partneři v průběhu kolektivního vyjednávání věnovali více pozornosti zpětnému zařazení nezaměstnaných. Obdobně hrají ve všech Členských státech důležitou roli dobrovolné a charitativní organizace.

3. Hluboké strukturální přeměny, se kterými je v současnosti Unie konfrontována, představují zároveň nové výzvy. Rozvoj práva na práci v rámci Unie naráží od nynějška na nutnost moci využívat nové pružnější mechanismy sociálních předpisů, jež by se mohly přizpůsobit rychlému střídání a rozsahu přeměn. Takové mechanismy vyžadují novou komplementárnost mezi legislativou a kolektivními smlouvami, zvýšenou účast sociálních partnerů a přípravu zamýšlených opatření na úrovni Unie a Členských států, jakož i výraznější spolupráci mezi patronátními organizacemi a odbory. Sociální úpravy, jež z toho budou vyplývat, budou vyžadovat plnou účast dobrovolných organizací a dalších reprezentativních organizací.

A - Podpořit a posílit sociální dialog

4. Spolupráce mezi sociálními partnery je v současnosti posilována novým rámcem vymezeným dohodou o sociální politice. Tato dohoda uznává a strukturuje dvojí funkci sociálního dialogu: konzultaci sociálních partnerů na úrovni Unie a právo sociálních partnerů vyjednávat dohody; jež mohou mít hodnotu zákonů, anebo zavazovat pouze zúčastněné partnery. Od nynějška je tedy možné, aby evropské sociální předpisy vycházely ze zákonodárných iniciativ institucí Unie, nebo z kolektivního vyjednávání sociálních partnerů. Tento proces, jenž by se měl s postupem času vyvíjet a rozšiřovat, stanoví novou patronaci mezi účastníky ekonomických a sociálních politik, což umožní skutečnou adaptaci na strukturální změny.

5. Komise vydala sdělení o budoucím fungování těchto nových postupů [1]. Hlavním poselstvím tohoto sdělení je konstatování, že sociální dialog na evropské úrovni, ačkoli je již částečně zahájen, musí, aby se stal organizovaným systémem pracovních vztahů v rámci Unie, postoupit ještě dále.

6. Pokud jde o struktury, je třeba zahájit řadu akcí. Je třeba restrukturovat existující poradní výbory tak, aby byly vzaty v úvahu nové prvky, jako je rozšíření Unie přijetím nových členů, složení delegací sociálních partnerů a otázka jejich reprezentativnosti, vztahy mezi legislativou a kolektivními smlouvami, jakož i vztahy mezi konzultacemi a vyjednáváním.

7. Komise tedy předloží návrhy rozhodnutí zaměřené na přehodnocení:

- mandátu a složení stálého výboru zaměstnanosti ve světle zavedení nové smlouvy o sociální politice. Bude uvažováno o tom, aby mu byla svěřena nová úloha, aby se stal stálým výborem zaměstnanosti a sociální politiky,

- počtu, mandátu, rozsahu aktivit a složení sektoriálních výborů sociálního dialogu. Jejich vztahy budou zlepšovány za pomoci již existujících meziprofesních poradních výborů; tyto výbory budou s jistou pravděpodobností ještě posilovány.

8. Podpora sociálního dialogu na evropské úrovni závisí především zejména na samotných organizacích sociálních partnerů. Příspěvek Komise v této oblasti bude

[1] COM (93) 600 konečný ze 14. prosince 1993.

měřen zejména na následující úkoly: na vyrovnanou podporu oběma sektorům, :dělávání a informacím o evropských otázkách, zhodnocení výsledků evropského ociálního dialogu na národní úrovni a na vztahy mezi různými úrovněmi dialogu.

). Za účelem pomoci sociálním partnerům při rozvoji sociálního dialogu předpokládá Komise předložit:

- pracovní materiál o rozvoji sociálního dialogu, se zaměřením na vyrovnanou podporu oběma oblastem a uvedení do praxe článků 3 a 4 dohody o sociální politice.

10. V tomto pracovním materiálu bude, mimo jiné, navrženo zřízení evropského střediska pro průmyslové vztahy, racionalizace finanční pomoci určené pro sociální partnery, aby byla zajištěna vyrovnaná podpora oběma partnerům sociálního dialogu, a program šíření informací a sensibilizace k sociálnímu dialogu na evropské úrovni s cílem zajistit totéž na úrovni národní. K tomu bude vhodné podpořit schůze, semináře, studie, publikace (společné názory, dohody atd.) a výměny na úrovni Unie a na národní a interegionální úrovni.

11. Obecně se Komise domnívá, že vzhledem k současnému vývoji trhu práce by mohl sociální dialog být různými způsoby vhodně rozšířen. V této věci Komise předloží návrhy směřující:

- k podněcování sociálních partnerů na evropské úrovni, aby přemýšleli o prostředcích k plnému zahrnutí vyhledávání podmínek kvalitního zaměstnání při zajišťování zvýšené produktivity. Pro zachování a zlepšení podmínek zaměstnání v podmínkách světové ekonomické konkurence, potřebuje Evropa, aby sociální partneři obnovovali závazky ve směru hledání procesu kvalitní výroby dovolující zvýšenou produktivitu.

Takové návrhy by se týkaly například přístupu k průběžnému vzdělávání pro všechny zaměstnance (včetně pracovníků vedení), nových mechanismů zajišťujících účast pracujících a využití veškerých možností nabízených novými technologiemi. Bylo by vhodné věnovat zvláštní pozornost konkrétním problémům adaptace malých podniků rychlým proměnám jejich obchodního prostředí.

- k podněcování sociálních partnerů na evropské úrovni k účasti při uvažování o otázce pracovních podmínek občanů pocházejících ze třetích zemí (legálně pobývajících na území Unie) a k případnému přijetí dobrých vhodných opatření proti rasové diskriminaci v oblasti zaměstnanosti (viz Kapitola IV), ke koncipování pozitivních aktivit ve prospěch žen pracujících v soukromém i veřejném sektoru (viz Kapitola V), k podpoře modelových zaměstnavatelů kteří by pomáhali invalidním a postiženým občanům v

pracovním prostředí (viz kapitola VI) a k zamýšlení se nad velkými tématy současnosti, jako jsou sladování rodinného života a práce, vyřazení ze společnosti nebo stárnutí.

B - Rozvíjet úlohu dobrovolných organizací

12. Aniž by byl popírán zásadní přínos konsensuálních a kolektivních smluv mezi zaměstnavateli a odbory k evropskému sociálnímu modelu, je jasné, že dobrovolné a další reprezentativní organizace mají právo být konzultovány Unií a v procesu přeměny hrát úlohu, která jim přísluší. Proto je vhodné jasně stanovit rozdíl mezi vyjednáváním vycházejícím ze současných dohod o sociální politice a mezi konzultacemi, které by měla zahájit Unie, za účelem jednání o sociálních problémech, které nemohou být vyřešeny kolektivním vyjednáváním. Pro problematiku vyřazení ze společnosti, rasismu, demografického vývoje a stárnutí potřebuje Unie stanovit partnery v širším spektru orgánů, jež zahrnují patronátní a odborové organizace, ne však pro samotnou účast na kolektivních vyjednáváních, jako spíše vzhledem k jejich občanské funkci.

13. Paralelně s posílením sociálního dialogu položila Zelená kniha otázku nezbytnosti existence „vhodného diskusního fóra, v rámci kterého by mohly být otevřeně a demokraticky diskutovány strategické problémy evropské společnosti". Odpovědi na tuto otázku se různí. Komise pokládá za jasné, že toto nepřísluší samotnému sociálnímu dialogu, vzhledem k jeho úloze udržování procesu kolektivních dohod mezi sociálními partnery; uznává však, že vhodné mechanismy jsou nezbytné pro možnost přispívání dalších orgánů k vývoji evropské sociální politiky. Takový přístup odpovídá zároveň vyhlášení, které se týká spolupráce se společnostmi pro solidaritu dohody o Evropské Unii.

14. Komise tedy navrhuje:

- ustavit forum, v rámci kterého budou diskutovány otázky sociální politiky, ve shodě s orientacemi určenými během konference o Zelené knize, konané v květnu 1994. Toto forum by bylo svoláváno jednou za osmnáct měsíců a v jeho rámci by do diskusí mohly zasahovat zainteresované orgány co nejširšího spektra. První schůze by se měla konat v říjnu 1995.

KAPITOLA IX - MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE - ÚLOHA EVROPSKÉ SOCIÁLNÍ POLITIKY

1. Evropský sociální model není nepřístupný vlivům z jiných částí světa; nelze mimo jiné přehlédnout, že relativní rovnováha dosažená v Evropě mezi vytvářením bohatství, svobodou a sociální spravedlností, působila přitažlivě na obyvatele Střední a Východní Evropy a přispěla ke zhroucení komunismu. Jestliže byla evropská zkostnatělost terčem mnohých kritik ze strany Spojených Států Amerických v době po ropných šocích, v současnosti se uznává (jak to bylo možno zaznamenat na schůzce G7 o zaměstnanosti), že je možné se v oblasti vysoké úrovně sociální ochrany mnohému od přístupu Evropy učit. Japonský socio-ekonomický model, živě v Evropě komentovaný, se mimo jiné začíná vyvíjet k nové rovnováze mezi ochranou a pružností.

A - Dvoustranná a mnohostranná spolupráce

2. Skutečnost, že evropská sociální politika zaujímá stále významnější místo ve vnějších vztazích Unie, souvisí nejen se vzájemným ovlivňováním různých socio-ekonomických modelů, ale také se samotnou povahou mezinárodní konkurence, jež je stále více socio-ekonomická. Komise má tedy v úmyslu:

- dát systematický charakter výměnám a kontaktům s ostatními rozvinutými zeměmi. Program výměny zkušeností již existuje s Japonskem a rozhovory vedené v sociální oblasti se Spojenými Státy budou rozšířeny. Komise má dále v úmyslu posílit své vztahy s mezinárodními organisacemi jako je OECD, OIT, Rada Evropy a Organizace Spojených Národů.

3. Světová konference o sociálním rozvoji, která se má konat v březnu 1995 pod dohledem Organizace Spojených Národů je dokladem o tom, že je stále důležitější společně hodnotit sociální dopady vývoje a přeměny světa. Tato vrcholná konference bude příležitostí diskutovat tyto otázky; zaměstnanost, sociální zařazení a boj proti chudobě budou středem těchto rozhovorů.

- Komise přinese zvláštní příspěvek ve světle své Bílé knihy o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, ale také obecněji, díky hodnotám vlastním evropskému sociálnímu modelu.

4. Komise má dále v úmyslu:

- pokračovat v dlouhodobé tradici spolupráce s Mezinárodní organizací práce.

V této oblasti je třeba dohlížet na to, aby bylo nalezeno přijatelné konstruktivní řešení pro ještě nevyjasněnou otázku účasti Společenství a Členských států na Mezinárodní konferenci práce, vyžadující, vzhledem k tripartitní povaze tohoto orgánu, zvláště opatrný přístup Unie.

5. Až do rozšíření Unie v roce 1995 bude Komise

- pokračovat v aktivním přispívání ke spolupráci v oblasti sociální politiky v rámci dohod o Evropském ekonomickém prostoru.

B- Vztahy se Střední a Východní Evropou

6. Unie aktivně přispěla k podpoře procesu přeměny dokončené ve Střední a Východní Evropě programem PHARE; v současnosti zajistila Evropské dohody s většinou těchto států. Dvě z těchto dohod jsou již platné (uzavřené s Maďarskem a Polskem) a tyto dvě země požádaly o členství v Unii. Jejich budoucí integrace byla uznána Radou Evropy v Kodani v červnu 1993, jako jeden z úkolů Unie. To znamená, že by měla být posílena spolupráce mezi těmito dvěmi částmi Evropy a že technická a finanční podpora, odsouhlasená Unií v rámci G24, by měla odpovídat požadavkům této spolupráce na Evropské úrovni.

7. V současnosti je třeba znovu zhodnotit vážné sociální problémy vyvolané touto etapou přeměny a zejména vysokou hladinou nezaměstnanosti, chudobou a vyloučením ze společnosti, jež mají samozřejmě značný politický odraz. Tyto země potřebují socio-ekonomické politiky zaměřené na vytvoření aktivních, konkurenceschopných a spravedlivých společností, jež by zároveň co nejlépe využívaly svých výhod na světové ekonomické scéně. Programy PHARE začaly podporovat institucionální změny v tomto směru, zejména pokud jde o rozvoj regionů, tak, aby byl podpořen integrální přístup k průmyslové přestavbě, vytvoření nezávislé občanské společnosti, vznik struktur pro sociální dialog, podpora malých a středních podniků a programů vytváření pracovních příležitostí na místní úrovni.

8. Přišla tedy doba, aby Evropská Unie zahájila se zeměmi Střední a Východní Evropy správně zaměřené rokování o některých sociálních otázkách. Při plném využití struktur a mechanismů, již zavedených evropskými dohodami, Komise bude mít mimo jiné následující roli:

- pomoci těmto zemím nalézt řešení jejich nejvážnějších problémů (sociálních důsledků průmyslové restrukturalizace, uplatňování politiky zaměstnanosti, boj proti chudobě a

vyloučení ze společnosti, zavedení systémů sociální ochrany atd) a s pomocí a podporou Členských států organizovat spolupráci.

C - Sociální otázky související s mezinárodním obchodem

9. Komentáře k Zelené knize odrážejí všeobecně názor, podle něhož je v současnosti vhodné stanovit pravidla sociální politiky, jež doplňují pravidla obchodu. Unie uznává, že některé oblasti mají zájem užívat, jako zbraň proti konkurenci, nižší ceny práce, vycházející z nižších mezd, z delší pracovní doby a z horších pracovních podmínek, ale zároveň není v zájmu světové spolupráce, aby se vykořisťování pracujících stalo nástrojem mezinárodní konkurence. Při zavržení protekcionistického přístupu z principielních důvodů, lze prohlásit, že je v zájmu všech , aby se sociální pokrok stal obecným politickým úkolem, podle toho, jak se rozvíjejí ekonomiky. Doporučuje se tedy přijmout vzhledem k těmto pravidlům sociální politiky mnohostranný, postupný a diversifikovaný přístup, spočívající na patronátu a na pozitivních opatřeních podněcování k sociálnímu pokroku v méně rozvinutých zemích.

10. V této věci představují nedávno přijaté orientace pro nový program SPG, jež předpokládají zvláštní opatření pro podněcování (včetně sociální klauzule), důležitý prvek. Tento program se zaměřuje na zajištění respektování rozvoje kvality, za současné pomoci rozvíjejícím se státům čelit doplňkovým nákladům pokročilých sociálních politik, zejména právo sdružovat se a na kolektivní vyjednávání i zrušení práce dětí.

11. Dalším důležitým příspěvkem k této pozitivní orientaci vnější politiky Unie je podpora spolupráce a ekonomické pomoci Evropské Unie, například ve Střední a Východní Evropě, jež by měly uznat sociální rozměr ekonomického rozvoje a nezbytnost zlepšovat sociální normy vždy, kdy je to možné.

12. Mimo jiné se Komise domnívá, že by budoucí Světová organizace obchodu , která bude hrát zásadní úlohu jako mezinárodní forum pro diskutování obchodních otázek, měla neodkladně řešit tento námět, aby se respektování základních sociálních práv, zejména práva na sdružování se, na kolektivní vyjednávání, jakož i na nucenou práci a na práci dětí odráželo v přijatých rozhodnutích. Rada Evropy na Korfu dohodla jednak, že Evropská Unie bude hrát aktivní roli v rozvinutých snahách, aby WTO mohla účinně naplnit závazky svého poslání, tedy zajistit respektování společně přijatých pravidel a podporovat pokrok bojem proti nepoctivým obchodním

podmínkám a na druhé straně, aby sociální problémy a problémy související s životním prostředím byly prověřovány v tomto kontextu.

KAPITOLA X - ZA ÚČINNĚJŠÍ PROVÁDĚNÍ EVROPSKÉHO PRÁVA

1. Tato Bílá kniha ukázala hlavní realizace Unie v oblasti sociální legislativy. Avšak aby tato legislativa měla skutečný vliv na situaci jednotlivců v Evropě, je zásadně důležité dohlížet nejen na její přijetí, ale též na její správné provádění. Některé oblasti v minulosti působily problémy a Komise bude dohlížet, aby v budoucnosti byla věnována zvýšená pozornost účinnému uvedení legislativy Unie v platnost a na skutečnou kontrolu jejího dodržování.

A - Přenesení a uvedení směrnic v platnost

2. Podle článku 155 Dohody má Komise dohlížet „na provádění ustanovení předložené Dohody, jakož i na ustanovení přijatá institucemi na jejím základě".

3. Směrnice by měly být přeneseny do národního práva a první etapou takového procesu je adresná notifikace Členských států Komisi, informující o národních opatřeních přijatých pro provádění legislativy Unie. Komise se domnívá, že současný stupeň přenesení a dodržování legislativy Unie (viz tabulka 1) by měl být zlepšen.

4. Přenesení je zvláště nedostatečné pokud jde o legislativu týkající se zdraví a bezpečnosti odvozenou z rámcové direktivy „zdraví a bezpečnost". Od 30. června 1994 jediný Členský stát přenesl v platnost soubor směrnic a pět Členských států ještě nedalo na vědomí jediné opatření pro přenesení samotné rámcové směrnice (viz tabulka 2). V průběhu roku 1994 souběžně s civilními spory a soudními akcemi (tehdy bylo-li to nezbytné) zorganizovala Komise řadu bilaterálních setkání, za účelem posouzení těžkostí přenesení těchto direktiv a podporu jejich vyřešení. Bude pokračovat v dohlížení na rychlé přenesení celé legislativy v sociální oblasti.

5. Jakmile budou opatření pro přenesení sdělena Komisi, přistoupí tato k detailní analýze, za účelem ověření shody národní legislativy s legislativou přijatou Radou a vypracuje zprávu o uvedení v platnost ve světle případných multilaterálních či bilaterálních setkání se Členskými státy. Komise bude též uvažovat všechny stížnosti zformulované proti některým národním opatřením a bude úzce spolupracovat s evropským prostředníkem, parlamentní komisí pro petice a s dočasnou vyšetřovací komisí, za účelem posouzení obvinění z porušení zákona nebo z nesprávného provádění legislativy Unie.

6. Je též podstatné, aby se sociální partneři zúčastňovali tohoto uvádění v platnost. Komise bude pomáhat při provádění direktiv a zejména bude hodnotit, bude-li třeba, problémy tohoto uvádění v platnost prostřednictvím kolektivních úmluv v Členských státech, které nemají právní tradici v oblasti kolektivních úmluv *erga omnes*. Komise bude dohlížet, aby se úmluvy o přenesení směrnic odkazovaly na tyto směrnice a se sociálními partnery bude hodnotit své projekty zpráv o uvádění v platnost některých direktiv a doporučení v sociální oblasti.

7. Bude-li třeba, zahájí Komise řízení o porušení zákona, v případě, že některý Členský stát se vyhnul povinnosti oznámit přijetí některého národního zákona, anebo je-li takový zákon hodnocen jako nesprávný. Komise bude též dohlížet, aby obecné zhodnocení daného národního zákona předcházelo řízení o porušení zákona tak, aby se vyloučilo, jak jen je to možné, zahájení řízení pro jeden nebo několik izolovaných bodů. Bude mimo jiné spolupracovat s institucemi Členských států v rámci vyšetřování o případném porušení práva Společenství.

B - Kontrola respektování zákonodárství

8. Skutečnost, že nařízení Společenství budou přímo použitelná v Členských státech a že direktivy budou přeneseny do národního práva nestačí samo o sobě pro zaručení jejich účinného provádění a respektování. Na základě článku 169 přísluší Komisi dohlížení, aby Členské státy respektovaly a plnily své závazky uvnitř Unie. Mimo jiné by se autority Členských států měly přesvědčovat o celkovém dodržování legislativy Společenství zavedením vhodných a účinných systémů kontroly a sankcí.

9. Sdělení Komise o rozvoji administrativní spolupráce pro uvedení v platnost a provádění legislativy Společenství v rámci vnitřního trhu [1] vymezuje rámec spolupráce mezi administrativami Členských států a mezi Členskými státy a Komisí pro respektování evropského práva, který byl schválen rezolucí Rady v této oblasti [2]. V oblasti sociální politiky, tato spolupráce zahrnuje posílení mechanismů již existujících a dobře zavedené administrativní spolupráce; jako je administrativní komise pro sociální zabezpečení, technický výbor pro volný pohyb nebo výbor vysokých představitelů inspekce práce. Kromě toho bude též Komise podporovat posílení sítí mezi generálními ředitelstvími (práce, průmyslových vztahů a sociálního zabezpečení) a rozšíření sítí inspekce práce do jiných oblastí než je zdraví, bezpečnost a hygiena na pracovišti.

[1] COM (94) 29, konečný, z 16. února 1994.
[2] Úřední věstník C 179 z 1.7.1994.

Existující partnerství s národními autoritami se ukázalo též užitečným při zavádění direktiv o vzájemném uznávání diplomů.

10. Jakmile bude přijat program IDA (výměna informací mezi administrativami) bude Komise pokračovat ve vypracovávání programu TESS-Sosenet (informatika a sociální zabezpečení) za účelem zlepšení výměny údajů mezi autoritami kompetentními v oblasti sociálního zabezpečení v kontextu nařízení, týkajících se migrujících pracujících a sítí EURES (viz kapitola IV). Komise bude posuzovat do jaké míry by se informační sítě mohly rozšířit do dalších společenských oblastí jako jsou: vztahy mezi sociálními partnery, veřejné zdravotnictví, zdraví a bezpečnost na pracovišti jakož i sociální zabezpečení.

11. Komise je též nakloněna vytvoření každým Členským státem centrálních kontaktních bodů, které umožní výměnu informací mezi Členskými státy a mezi Členskými státy a Komisí o problémech sociální oblasti, zejména o zdraví a bezpečnosti na pracovišti, o pracovní legislativě, o vztazích mezi sociálními partnery a o rovnosti přístupu k mužům a ženám. Pokud jde o platnou legislativu, Komise navrhuje aby Členské státy o těchto kontaktních bodech informovaly před koncem roku 1994. Kontaktní body byly již zavedeny pro všechny direktivy o profesionálním uznávání diplomů. Pro budoucí legislativu by tyto informace měly být součástí normálního procesu uvádění v platnost a budou sdělovány Komisi současně s textem přenesení.

12. Pokud Členský stát opomene přijmout nezbytná opatření pro podřízení se rozsudku Soudního dvora, může Komise, v případě nutnosti, svolat Soudní dvůr ve shodě s postupem popsaným v článku 171 Dohody, navrhujíc výši pokuty nebo donucujícího prostředku odpovídající okolnostem, kterou by měl uhradit Členský stát.

C - Přizpůsobení platné legislativy měnícímu se světu.

13. Za účelem přizpůsobení se měnícímu se světu přijímá Komise to, aby legislativa Unie byla pravidelně přehodnocována a, v případě nutnosti, modifikována nebo dokonce anulována. Například v oblasti pracovního práva byla nedávno modifikována direktiva týkající se kolektivního propouštění [1] a směrnice týkající se insolvence je v současnosti předmětem hodnocení. Návrh modifikace směrnice, týkající se údržení práv pracujících v případě přesunu podniků, bude zanedlouho předložen.

[1] Směrnice 92/56/EHS (Úřední věstník L 245 z 26.8.1992).

14. V oblasti zdraví a bezpečnosti jsou hlavní legislativní texty velmi nové a hlavní starostí Komise je dohlížet, aby byly správně prováděny. Přesto, pokud je to možné, jsou texty týkající se určitých specifických rizik přehodnocovány a slučovány do směrnic majících větší dopad. Například návrh směrnice o chemických činidlech [2] nahradí (bude-li přijata) tři směrnice [3] přijaté dříve týkající se specifických rizik.

15. Komise bude pokračovat v návrzích zařazení revizních klauzulí tak, aby umožnila určit, zda legislativa má být revidována a v jakém rozsahu. Mimo jiné legislativa Unie by měla být průběžně přehodnocována ve světle rozsudků Soudního dvora, jež dovolují upevnit ji nebo revidovat v případě, kdy by interpretace Soudního dvora ukázaly problémy skutečných motivací zákonodárce. Komise bude tyto revize provádět případ od případu v úzké spolupráci s Radou a Parlamentem.

16. Konečně, zajistit účinnost sociální legislativy Unie znamená také zaručit její dostupnost všem. Komise tudíž v oblasti sociální politiky bude lépe a více informovat o právech a šancích každého a o vymoženostech v této oblasti. Navíc k existujícím publikacím jako *Sociální Evropa*, výroční zpráva o sociálním zabezpečení, výroční zpráva o zaměstnanosti v Evropě, bude podporovat ve spolupráci s Členskými státy vydávání průvodců po sociální legislativě Unie a krátké zprávy o interpretaci platných pravidel. Do konce roku 1995 se počítá s vydáním sbírky, která představuje sociální legislativu Unie ve svém celku i s vydáním průvodce po národních opatřeních uvádění v platnost sociální legislativy. Dále se počítá s rozšiřováním průvodců o sociálním zabezpečení určených evropským občanům, kteří se pohybují uvnitř Unie; s přijetím sdělení o udržení dosažených práv pracujícími v případě přemístění podniků a s vydáním řady dokumentů o rovnosti práv mezi ženami a muži uvnitř Unie. Mimo jiné bude zanedlouho vydána rukověť o užívání obecného systému diplomů a bude vypracován seznam národních legislativ a legislativ Společenství o předpisy upravených profesích.

17. Mimo jiné, aby byla podpořena větší mobilita uvnitř Unie, bude Komise pokračovat v informování o životních a pracovních podmínkách Členských států, zejména díky databázi EURES (viz. kapitola IV).

---

[2] COM (93) 155 konečným, ze 14.května 1993.

[3] Směrnice 80/1107/EHS (Úřední věstník L 327 z 3.12.1980);
Směrnice 82/605 (EHS (Úřední věstník L 247 z 23.8.1982);
Směrnice 88/364 (EHS (Úřední věstník L 179 z 9.7.1988).

18. Za účelem zlepšení jasnosti v legislativě Unie zahájí Komise mimo jiné kodifikaci předpisů týkajících se sociálního zabezpečení migrujících pracujících a spojí direktivy týkající se kolektivního propouštění jakož i legislativu Unie v oblasti práva na bydliště.

19. Komise bude dále podporovat postupné zavádění účinných, spolehlivých a přístupných informačních systémů a systémů výměny dat a přizpůsobí a zlepší účinnost svých vlastních databází, zejména INFO 92, CELEX, Eurobases a elektronického katalogu publikací Unie.

20. Konečně se Komise domnívá, že je vhodné podpořit výměny zkušeností a postupů správného chování mezi Členskými státy. V tomto kontextu bude podporovat organizování setkání, seminářů a konferencí o kontrole respektování práva uvnitř Společenství, jakož i výměnu národních představitelů a společných vzdělávacích programů v oblasti této kontroly. Nakonec, srovnávací studie o pracovních podmínkách ve dvanácti Členských státech vydaná v přílohách Sociální Evropy z roku 1992 a 1993 [1] bude aktualizována a pravidelně doplňována.

[1] Sociální Evropa - Příloha, čísla 4/92 a 5/93.

PŘÍŠTÍ "AKCE" (ČINNOST)

1. Předložená Bílá kniha představila strategii zaměřenou na posílení a rozvoj budoucí akce Unie v oblasti sociální politiky. Byl zde navržen určitý počet jistých opatření dovolujících konkrétní krátkodobé realizace. V dlouhodobějším horizontu doporučuje Bílá kniha posoudit další oblasti pro úvahy a akce. Tyto body budou shrnuty v příštím pracovním programu Komise, který bude navržen v roce 1995 po konzultacích s Členskými státy, institucemi Unie a dalšími orgány, kterých se týkají návrhy Bílé knihy.

2. Je jasné, že evropská sociální politika prochází v současnosti zásadní proměnou. Ačkoli byly v této oblasti dosaženy mnohé výsledky, ukazuje tato Bílá kniha jasně, že je třeba nadále pokračovat v dlouhé cestě. Přijetí Sociální charty bylo pro Unii důležitou etapou, avšak reakce vyvolané Zelenou knihou, včetně reakcí Evropského Parlamentu, Ekonomického a sociálního výboru a Evropské odborové konfederace vyzvaly k dalšímu kroku, totiž k definování základních sociálních práv občanů, jako zakládající prvek Evropské Unie. Není pochyb o tom, že tento zásadní bod by měl být posouzen během budoucích revizí dohod. Je jasné, že je nezbytně nutné, aby si evropští občané uvědomovali svá základní sociální práva a měli možnost je uplatňovat. To je jediný způsob, jak dojít k Evropě stejných šancí, což bylo často tématem této Bílé knihy. Přispívajíc k tomuto procesu bude Komise rozvíjet během roku 1995 své návrhy s výhledem na společné konzultace o budoucnosti Sociální charty (kapitola III), na diskusi na vysoké úrovni o volném pohybu (kapitola IV) a na forum o sociální politice (kapitola VIII). Tyto návrhy, vzájemně propojené, přispějí významným způsobem k určení a podpoře nových řešení, která se připojí v rámci probíhajícího procesu, aby zajistily to, že evropská sociální politika najde, tak jak je to správné, své místo v srdci starostlivosti Unie.

Tabulka 1
Pokroky dosažené v přenosu direktiv týkajících se sociální oblasti a oblasti práce [1] [INB]

Členský stát	Směrnice prováděné k 31.prosinci 1993	Směrnice pro které byla opatrení potvrzena počínaje 31. prosincem 1993	%
Belgie	37	28	76
Dánsko	37	32	86
Německo	38 [2]	27	71
Řecko	36 [3]	24	67
Španělsko	37	25	68
Francie	37	29	78
Irsko	37	32	86
Itálie	37	21	57
Lucembursko	37	22	59
Holandsko	37	26	70
Portugalsko	36 [4]	33	92
Velká Británie	37	34	92

[1] Jedenáctá výroční zpráva o kontrole provádění práva Společenství.

[INB] Tabulka 1 se týká směrnic 68/360/EHS, 75/117/EHS, 75/129/EHS, 76/207/EHS, 77/187/EHS, 77/576/EHS, 78/610/EHS, 79/007/EHS, 79/640/EHS, 80/987/EHS, 80/1107/EHS, 82/130/EHS, 82(605/EHS, 83/477/EHS, 86/188/EHS, 86/378/EHS, 86/613/EHS, 88/035/EHS, 88/364/EHS, 88/642/EHS, 89/391/EHS, 89/622/EHS, 89/654/EHS; 89/655/EHS, 89/656/EHS, 90/239/EHS, 90/269/EHS, 90/270/EHS, 90/394/EHS, 90/659/EHS, 90/679/EHS, 91/269/EHS, 91(322/EHS, 91/382/EHS, 91/383/EHS, 91/533/EHS, 92/041/EHS, 92/057/EHS, INB

[2] Směrnice 90/659/EHS stanoví přechodná opatření použitelná na směrnice týkající se zdraví a bezpečnosti od německého sjednocení a proto se týká jen Německa

[3] Směrnice 91/382/EHS vstoupí v Řecku v platnost 1. ledna 1996.

[4] Směrnice 90/679/EHS vstioupí v Portugalsku v platnost 28. listopadu 1995.

Tabulka 2
Stupeň přenosu legislativy v oblasti zdraví a bezpečnosti vycházející z rámcové směrnice

Směrnice	B	DK	N	Ř	Š	F	IR	IT	L	H	P	VB
89/391/EHS Rámcová směrnice	x	x	o	o	o	x	x	o	o	x	x	x
89/654/EHS Pracoviště	x	x	o	o	o	x	x	o	o	x	x	x
89/655/EHS Pracovní vybavení	x	x	o	o	o	x	x	o	o	x	x	x
89/656/EHS Vybavení individuální ochrany	o	x	o	o	o	x	x	o	o	x	x	x
90/269/EHS Ruční přeprava nákladů	x	x	o	o	o	x	x	o	o	x	x	x
90/270/EHS Zařízení s promítací plochou	x	x	o	o	o	x	x	o	o	x	x	x
90/394/EHS Karcinogeny	x	x	x	o	o	x	x	o	o	x	x	x
90/679/EHS Biologické prostředky	o	x	o	o	o	x	x	o	o	o	o	o
92/57/EHS Stavebnictví	o	x	o	o	o	o	x	o	o	o	o	o
92/58/EHS Bezpečnostní signalizace	o	o	o	o	o	o	x	o	o	x	o	o
93/88/EHS Biologické prostředky (modifikace)	o	x	o	o	o	x	x	o	o	o	o	o

NB: x sdělení o přenosu do národní legislativy
o chybí sdělení o přenosu