

# Přístupy k transformaci a sociální reforma v České republice<sup>1</sup>

Jiří Večerník

*V tomto příspěvku chceme ukázat důležitost širšího a dlouhodobějšího přístupu k sociální politice. Na rozdíl od korigující úlohy v kontinuitně se vyvíjejících společnostech má sociální politika v transformačních zemích zakladatelskou roli. To se netýká jen její specifické zájmové oblasti, ale jde i o její významný příspěvek k utváření sociální struktury, jež dlouhodobě rozhoduje o ekonomické zdatnosti a růstu - a tedy zpětně zase o sociálních výdajích a možnostech jejich pokrytí. Pokud společnost nebuduje integrující a dynamickou sociálně-ekonomickou strukturu, roztáčí se kolo dílčích politik krátkodobého charakteru a stupňuje se tlak na přerozdělování. Páteří takové stabilizující struktury je výkonná a soběstačná střední třída. Ta je ovšem vždy sociálním útvarem poněkud neurčitým, který vzniká z průniku objektivních a subjektivních, absolutních a relativních, průřezových a dynamických charakteristik<sup>2</sup>.*

## Ekonomický a sociálně-ekonomický přístup

Postkomunistická transformace není nějakým návratem do optimálního stavu věcí, neboť nic takového ve společnosti neexistuje. Jde tedy v podstatě o nápravu jedné intervence do systému jinou intervencí, jakkoli v užších politických mantinelech a s nesrovnatelně vyšší funkcí a transparentí. Tento proces se zásadně liší od zkušenosti tradičních společností, v nichž pozvolné změny v sociálně-ekonomické struktuře vyvolávají sociální problémy, na něž pak reagují určité politiky. Potom platí to, co ukázal Gösta Esping-Andersen, že totiž sociální režim je možné kvalitativně definovat zájmy společenských tříd, jež prosazují určité sociální politiky (Esping-Andersen, 1990).

Na rozdíl od korigující role politik v kontinuitně se vyvíjejících společnostech je v transformaci úloha politik zakladatelská. Především politickou cestou shora se formuje nová struktura vlastnictví a do značné míry také úloha institucí, jakož i rozsah a kanály přerozdělování příjmů. Manévrovací prostor politik však nepředstavuje nějaká „tabula rasa“, nýbrž jde o prostředí plné zabudovaných silných zájmů. Český převrat svým „sametovým charakterem“ dovolil ponechat sociální vazby z minulosti a zájmové struktury funkční. Navíc slabá vůle k vynucování nových pravidel umožnila insiderům operovat jak při dělení obrovského majetku, tak při formální adaptaci institucí na nové poměry.

V takové situaci je historický sled „sociální struktura - sociální problémy - sociální politiky“ obrácený. Předchozí systém je demontován právě politickými nástroji a současně s tím nové politiky reagují na problémy pocházející z proměněné situace. Jakoby v druhém plánu a nepříliš manifestně se v tomto procesu vynořuje i nová sociálně-ekonomická struktura. Ta může otupovat či naopak vyostřovat staré problémy a přitom současně buď generovat problémy nové, anebo naopak zamezovat jejich vzniku. Transformační proces konverzí a revizí je možné objasnit analýzou institucí a struktur.

Studie o institucích a sociální struktuře vznikaly zčásti v odpověď na zjednodušující ekonomické výklady. Mezi ně patří například institucionálně zaměřená práce Jona Elstera, Clause Offeho a dalších o „rekonstrukci lodě na moři“ (Elster, Offe a Preuss, 1998) nebo sociálně strukturní studie Ivana Szelenyiho a dalších o „budování kapitalismu bez kapitalistů“ (Eyal, Szelenyi a Townsley, 1998). Oblast specifického zájmu představuje politické a institucionální zázemí sociální politiky obecně a penzijní reformy pak zvláště (Cook, Orenstein a Rueschemeyer, 1999; Orenstein, 2000; Müller, 1999). Jiný významný proud představují analýzy ekonomického a sociálního postavení střední třídy (Landes, 1998; Adelman a Morris, 1967; Kreml, 1967; Tilkidjiev, 1998; Easterly, 2000; Pressman, 2001).

Zjednodušeně je ekonomický a sociálně-ekonomický přístup stylizován ve schématu č. 1. V ekonomickém pojetí jsou sociální problémy považovány za cenu placenou za reformy, takže potom hovoříme o sociálních nákladech transformace. Na společenskou změnu se díváme jakoby zvětšenu a především z hlediska převratu, který transformace přináší. Sociálně-ekonomický přístup sleduje změnu z nitra společnosti a spíše z hlediska kontinuity, kterou transformace připouští. Kvalitativní proměna sociálně-ekonomické struktury je zde důležitější než kvantitativní posuny. V díce ekonomické sociologie jde o zakotvení (embeddedness podle Granovettera, 1985) či zapouzdření (encapsulation podle Etzioniho, 1988) ekonomického jednání v sociální struktuře.

Ze sociálně-ekonomického hlediska nejsou sociální problémy nutné jen sekundárními efekty, nýbrž jde v jistém smyslu o atributy obsahu a směřování sociální struktury společnosti. Hlavním „sociálním problémem“ tak může vlastně být sociálně-ekonomická struktura sama, pokud v ní přetrvávají nebo se vytvářejí či posilují napětí. Krátkozraké politiky, které jsou zaměřeny na důsledky namísto příčin, tak mohou přispívat k nežádoucím změnám v sociální struktuře a postupně vyvolávat hlubší a setrvalejší problémy. Jejich názorovou indikací je pak růst mandatorních výdajů

v rámci státního rozpočtu, který limituje klíčové funkce státu v oblasti tvorby a udržování veřejných statků.

## Sociální jistoty a sociální perspektivy

Koncipovat a zejména pak prosazovat opravdu dalekozraké politiky není ovšem v demokratické společnosti jednoduché, pakliže vůbec možné. Jde o to, že jednotlivé dílčí politiky musí být prosazeny z výšin oné jedné „vysoké“ politiky, o jejímž směřování se rozhoduje ve všeobecných volbách. Do vládnoucí elity na jedné straně buší hlas ekonomických expertů požadujících efektivnost a racionalitu, a tedy úspornost a adresnost dávek, větší podíl občanů na zabezpečení, efektivní regulaci a kontroly výdajových kanálů. Na druhé straně však zní mnohem mocnější „hlas lidu“, který žádá vyšší výdaje státu, silnější sociální ochranu a větší jistoty. Mediálně hojně využívané výzkumy veřejného mínění sotva mohou někdy zjistit něco jiného.

Nicméně nejde jen o sociální jistoty, ale také o perspektivy. Zatímco úloha sociální politiky v prevenci chudoby je zřejmá, není vztahována k reprodukci středních vrstev integrujících společnost. Ekonom Robert R. Kaufman chválil středoevropské tranzitivní země za jejich prozíravou sociální politiku, která nesklouzla do reziduálního modelu, nýbrž zahrнула rovněž „ekonomicky zranitelnou, leč politicky vlivnou střední třídu“ (Kaufman, 2007). Podle srovnávací analýzy provedené švédskými sociology nejsou adresné dávky tím neúčinnějším nástrojem pro zmenšení nerovnosti, nýbrž jsou jim povinné příspěvky zajišťující diferencované příjmy, tedy právě středostavovský systém (Korpi a Palme, 1997).

Občané považují stát za sociálně nevládný a jsou přesvědčeni o existenci dostatečně silné vrstvy bohatých, které je nutné více zdanit. Jejich hlas není přitom prost ambivalence. Podle výzkumu CVVM z března 2006 se většina dotázaných občanů vyjadřuje pro potřebnost reformy. Nejsilnější je takový názor v oblasti bydlení a zdravotnictví, avšak převládající je rovněž v oblasti důchodů, sociálních dávek a dani:

65-70 % dotázaných se přiklonilo k názoru, že v uvedených oblastech jsou zásadní reformy nutné. Když ale dojde na konkrétní záležitosti, převládá důraz na posílení sociálních opatření, a tedy i vládních výdajů. V hlavních oblastech byly názory rozptýleny takto:

- V oblasti důchodů většina lidí souhlasila s tím, že na zajištění svého stáří by se lidé měli sami podílet. Současně ale polovina dotázaných vyjádřila názor, že povinné odvody zaměstnaných osob musí růst tak, aby vždy stačily na důchody a jejich valorizaci. Pouze menšina jich souhlasila se zvyšováním věku odchodu do důchodu úměrně tomu, jak se lidé dožívají vyššího věku a v lepší zdravotní kondici.
- V oblasti daní téměř 80 % dotázaných sdělilo, že našemu systému daní nerozumí. Ještě více jich chce, aby na výplatních páskách bylo uvedeno také sociální a zdravotní pojistné, které platí zaměstnavatel. Dvakrát více dotázaných preferuje daně přímé před nepřímými. Rovnou daň odmítla necelá polovina dotázaných, ostatní by ji přijali nebo nemají vyhraněný názor.
- V oblasti sociálních dávek panuje souhlas s tím, že náleží pouze těm nejpotřebnějším, přičemž těm, kteří se vyhýbají práci, by měly být sníženy nebo odebrány. Neméně dotázaných ovšem považuje sociální dávky za důležité pro podporu rodiny. Mnohem více lidí však souhlasí s názorem, že důležité je umožnit rodičům rozhodnout se, zda chtějí pracovat naplno, na částečný úvazek, nebo zda chtějí zůstat s malými dětmi doma.

Nejde však jen o jednotlivé názory, nýbrž také o jejich souvislosti a kontext. Lidé zpravidla posuzují každou z oblastí zvlášť, vědomí provázanosti mezi důchody, daněmi a dávkami je proto slabé. Nebere se v úvahu, že požadovaný růst odvodů na důchodové pojištění by vedl k problémům v oblasti zaměstnanosti a že je také v rozporu s neméně většinovým názorem, že rodina by měla být podpořena snižováním daňové zátěže. Stejně tak nespokojenost s výší dávek životního minima neodpovídá přání nižších daní. Priorita dávaná většinou a progresivnějšímu zdanění příjmů vychází z představy, že vyšší zdanění „bohatých“ by zajistilo financování sociální oblasti.

Dále se ukázalo, že politické preference mají váhu pouze v mediálně frekventovaných kauzách. Názory jsou přitom vyhraněné jen na extrémech osy levice-pravice, na něž se však řadí nepatrně dotázaných. Rozdíly mezi sympatizanty hlavních politických stran jsou největší v případě daňové progresivity, s níž rozhodně souhlasí pouze pětina stoupců ODS, avšak 60 % stoupců komunistů. Totéž se týká i míry souhlasu s případnou rovnou daní. Mezi potenciálními voliči různých stran jsou rovněž významné rozdíly v ujasnění postupu: voliči ČSSD a KSČM častěji žádají jak větší osobní podíl na starobním zabezpečení, tak další růst zaměstnaneckých odvodů.

Zajímavé je rovněž, že rozdíly v názorech jsou u nás výraznější, hodnotíme-li odpovědi dotázaných podle úrovně vzdělání ne uplatníme-li věkové hledisko. V západoevropských zemích s vysokou mírou vzdělanosti i sociálních garancí vzniká generační konflikt, kdy mladí požadují stejné jistoty, jaké mají jejich rodiče, což však ekonomické podmínky nedovolují. U nás jsou rozdíly mezi generacemi důležité v oblasti důchodů (mladí častěji souhlasí se zvyšováním věku odchodu do důchodu a odmítají růst povinných odvodů), jinak ale dominují rozdíly podle vzdělání: vzdělanější častěji podporují názor, že na zabezpečení ve stáří by se měli lidé více podílet, považují snížení daní za vhodnější cestu podpory rodiny než zvýšení dávek a nejsou tak nadšenými přívrženci progresivního zdanění.

V hlavních oblastech ovšem většina populace požaduje posílení prvků, které český systém přerozdělování již v dostatečné míře má. Je jím například značná progresivita zdanění a současně i adresnost sociálních dávek (Večerník, 2006a). Rovněž zdanění práce je u nás nad průměrem EU a těžko lze jít cestou jeho dalšího růstu. I když podíl odvodů na starobní zabezpečení na HDP je u nás nižší než v průměru EU (8:11 %), zpráva Bezděkova týmu upozorňuje na tři důvody, proč jej nelze považovat za nízký: 1. také podíl mezd a příslušných odvodů na HDP je u nás výrazně nižší než v zemích EU, 2. česká populace je výrazně mladší než ve starých členských zemích a 3. na rozdíl od důchodových systémů v EU se u nás důchody nezdaňují (Důchodová reforma 2005, s. 77).

Je vcelku pochopitelné, že lidé mají silný zájem na sociálních jistotách. Vývoj v moderní společnosti se zrychlil, tradiční mezigenerační soudržnost erodovala a naopak ingerence státu do soukromého života posílila. Vývoj produktivních sil a globalizace přinesly nová rizika spojená se zaměstnaností, která jsou rovněž přenášena na stát. Problémem demokratické politiky je, že musí nějak reagovat na rostoucí očekávání, která se rozvíjejí v krátkém časovém horizontu a berou si za vzor nejvyspělejší sociální systémy. Jejich narůstající problémy nejsou příliš brány v potaz. To jistě neznamená, že by vize sociálních perspektiv byla ve společenském vědomí úplně potlačena. Totéž se týká i „vysoké“ politiky, kde se však i dobré snahy rozměňují v denních politických tahanicích.

## Sociální začleňování a začleňující společnost

Lidské jednání neovlivňují jednotlivé faktory zvlášť, nýbrž jejich konfigurace, neřídí se jen stavem věcí, ale také směrem vývoje. Společnost je třeba vnímat v její genezi, jedinečnosti a dynamice: argumentace založená na statickém průřezu nemusí platit pro změnu v čase, uplatnění „dobré praxe“ vyžaduje zpravidla také odpovídající kontext. Politiky jsou důležité, protože však

jsou vždy jen dílčí, jiné mechanismy či vyvolané efekty mohou deformovat jejich dopad. Poznání procesů, které by sloužily jako vhodný podklad, není jednoduché, agregátní data a standardní postupy zde nestačí. To se týká i sociálního začleňování, jehož pochopení jako reálného procesu vyžaduje sociálně-ekonomický a strukturální přístup<sup>4</sup>.

Především je nutné vyjít z toho, že začleňování je oboustranným vztahem, že tedy vyžaduje ohled nejen k těm, kdo se mají začleňovat, ale také ke strukturám, do nichž se mají začleňovat. Takové struktury musí být silné a otevřené. Inkluzivní společnost tvoří početné a dynamické střední vrstvy, spolu s funkční občanskou společností. Jde ovšem také o sílu a zejména povahu sociálního kapitálu, která může být dvojitá - může být veřejným statkem produkujícím důvěru a vytvářejícím tak efektivní motivační prostředí, anebo naopak soukromým statkem produkujícím síť distribuující výhody pro své členy (Matějů a Vitásková, 2006). Inkluzivní společností těžko může být taková, kde druhý typ sociálního kapitálu převažuje, neboť narušená legitimita přerozdělování oslabuje „přijímající stranu“ začleňovacího vztahu.

Mezinárodní srovnání je v této oblasti ošidné. Jsou-li u nás výdaje nižší v porovnání s průměrem evropské patnáctky, nelze z toho dovozovat, že v tomto ohledu máme jakési „rezervy“, že je třeba Evropu v těch či oněch sociálních parametrech „dohánět“. Za prvé, mezi zeměmi jsou extrémní rozdíly a průměr nevyjadřuje žádnou optimální hodnotu. Za druhé, vysoké výdaje zapadají do určitých historicky se vyvinuvších modelů, které nelze libovolně přenášet z jedné země do druhé. A za třetí, právě vysoké hodnoty sociálních výdajů v „sociálně vyspělých“ zemích jsou dnes velmi často předmětem přehodnocování. Argumentace, o níž se dohánění a napodobování opírá, má některé význačné nedostatky - srovnávání průměrů, nevšímavost ke kontextu, vyvozování příčinných vztahů ze statistických korelací.

V ekonomických komparacích je obvyklý postup takový, že se ze statistik „vykondenzují“ průměrné veličiny za různé země a období. Sledujeme-li pak korelace mezi nimi, můžeme si namlouvat, že víme, jak spolu souvisejí například zaměstnanost, mzdové rozdíly, chudoba a sociální výdaje a v důsledku čeho se tyto veličiny mění - vyšší zaměstnanost přináší méně chudoby, vyšší přerozdělování znamená menší nerovnost. A hlavně: vyšší státní transfery snižují chudobu. Analýza Catillona, Marxe a Bosche (2002) na 12 vyspělých zemích však ukázala, že většina uvedených vazeb je nulových a ani zbytek z nich není jednoznačný. S výjimkou Velké Británie je citlivost míry chudoby na velikost státních transferů nízká, anebo omezená pouze na domácnosti s nejnižšími příjmy. Mezi státní srovnání zemí neukazuje ani nějakou jednoznačnou vazbu mezi sociálními výdaji a mírou zaměstnanosti.

Protože chybí pochopení reálných procesů a souvislostí, závěrům selského rozumu život nastrojuje překvapení. Jestliže ve vyspělých zemích zaměstnanost rostla a státní výdaje neklesaly, proč v nich tedy v minulém desetiletí rostla příjmová nerovnost a chudoba? To, že se vysoká zaměstnanost může snoubit s relativní příjmovou chudobou, je známo z USA, kde jsou lidé tlačeni k přijímání hůře placených míst. Ale jak to, že v sociálně velkorysé Belgii se zvýšila zaměstnanost a s ní narostla i chudoba? Musíme se obrátit k mechanismům a diferenciacím: z vyšší zaměstnanosti těžily v této zemi domácnosti, kde již někdo byl zaměstnaný, a naopak přibýlo rodin žijících pouze z podpory. Podobně byl také růst zaměstnanosti v Nizozemsku doprovázen jen malým poklesem chudoby v absolutním vyjádření a dokonce růstem relativní chudoby.

Časté jsou korelační analýzy mezinárodních dat, z nichž se pak odvozují zdánlivě přesvědčivé politické programy. Nepřihlíží se k tomu, že srovnání zemí vypovídá o realitě jen málo, že podstatná je dynamika, nikoli porovnání stavů. Teprve souběžný vývoj indikátorů může případně indikovat souvislost. Tak například vazba mezi státními výdaji a mírou chudoby (čím více prvního, tím méně druhého) není vůbec jednoznačná. Jak ukázal Michael F. Förster (2004) na datech z 20 zemí OECD, zatímco korelace mezi úrovněmi sociálních výdajů a chudobou byla vysoká (koeficient determinace 0,62), korelace mezi změnou (zvýšením) sociálních výdajů a změnou (snížením) podílu chudých za 90. léta byla nulová (koeficient determinace 0,01).

Statistická indikace sociálních procesů je mnohem větším problémem, než se na první pohled zdá. Žádný jednotlivý indikátor nemá dostatečně širokou výpovědní schopnost, přičemž i z jiných důvodů má hodnocení efektu politické intervence značnou úskalí. Uvedme jako příklady nejprve ukazatel rizika chudoby vyzizelovaný komisí expertů a posvěcený EU v balíku tzv. laekenských indikátorů sledujících sociální kohezi a inkluzi a poté způsob výpočtu efektivnosti přerozdělování (viz Atkinson et al., 2002).

I když chudobu omezíme jen na její monetární aspekt, od zjištění rodinných příjmů k jejímu stanovení vede řada voleb. Nejprve se musí příjmy za různě velké domácnosti převést na nějaký společný základ beroucí v úvahu úspory z počtu osob v rámci domácnosti. Metodika indikátoru ohrožení chudobou EU propočítává spotřební jednotky tak, že první dospělá osoba v domácnosti se bere jako jedna celá, další osoby se započítávají jednou polovinou a každé dítě (do 13 let) necelou třetinou. Další je volba příjmového mediánu či průměru - dnes je to medián, předtím to byl průměr, který ukazoval chudobu vyšší. Zásadní význam má pak stanovení procenta mediánu jako hranice chudoby, které je často variantní, takže rozlišuje populaci ohroženou méně či více.

Použitý přepočítání spotřebních jednotek je vůči české realitě posunut ve dvou směrech. Především uvažuje vyšší úspory z počtu, než jaké jsou u nás, s ohledem na menší společné výdaje domácností. Druhým problémem jsou náklady na děti, které jsou u nás podle šetření ČSÚ z roku 2003 vyšší, než jak jsou stanoveny podle metodiky EU (70 % oproti 60 % nákladů na dospělého). Relativní výdaje jsou tak u rodin s dětmi podceněny a u domácností jednotlivců a dvojic přeceněny - o něco podceněna je tudíž i chudoba dětí, která beztak již nyní dosahuje dvojnásobku průměru. V dalších parametrech existuje ještě větší libovůle, která může být ovlivněna sociální zkušeností výzkumníků z jejich vlastní země. V každém případě však jde o ukazatel, který měří spíše relativní příjmovou diferenciaci než samotnou chudobu, o čemž svědčí jeho nesoulad s jinými indikátory chudoby (Večerník, 2004).

Tzv. „standardní metoda“ pro zjištění dopadu přerozdělování je založena na counterfactual (faktům odporujícím) předpokladu, že totiž kdyby neexistovalo státní přerozdělování příjmů, nebylo by žádné jiné, což by mělo fatální důsledky pro zabezpečení jednotlivců a rodin. Tato metoda má své oprávnění a je nejen běžně používána (mj. v agendě Evropské komise, viz naposledy EU 2007), nýbrž je také teoreticky obhajována (Ringen, 1998). Na druhé straně však není pochyb o tom, že existuje trade-off mezi tradičním (rodinným či charitativním) a státním přerozdělováním. Státní transfery nejenže postupně vytlačují jiné, nýbrž současně vytvářejí příslušná očekávání s možnými demotivačními důsledky.

V této oblasti - stejně jako v mnoha jiných - jde o to, jak přejít od statistických veličin k ekonomické realitě. Ve statistice oddělené oblasti a ukazatele jsou fakticky různými stránkami téhož. V realitě neexistuje žádná zeď mezi ekonomikou a společností, mezi sociálním systémem a trhem práce, mezi individuální motivací a státními transfery. Lidé váží nejruznější pro a proti a podle toho zpravidla jednají. Společnost je tedy třeba vnímat z hlediska všech mechanismů a diferenciací, a to včetně oněch méně zjevných. To znamená, že je nutné uvažovat rovněž alternativní formy chování - spekulaci, rent-seeking či morální hazard. Jinými slovy to, že mnohé rodiny mají více dětí kvůli „startovnímu zvýhodnění“ a předavkům, že pobírají dávky a přitom si vydělávají postranní cestou nebo že spoléhají na stát, který případné problémy vyřeší.

Hlavním problémem přerozdělování je skutečnost, že dává-li se jednomu, bere se druhému. Předpoklad, že přerozdělování probíhá od bohatých k chudým, je iluzorní, neboť v realitě probíhá od střední třídy k nižší a někdy dokonce odzola nahoru. Neméně iluzorní je domnívat se, že „ostatní okolnosti“ zůstanou stejné (známá to podmínka ekonomických modelů), když změníme míru zdanění nebo restrukturuje-me dávky. Lidé reagují aktivně a snaží se

změněm nějak přizpůsobit. Za zjevnými finančními toky se tedy skrývají přesuny motivačního potenciálu. To jsou přitom hlavní, bohužel však statisticky neměřitelné externality redistribuce: demotivace k práci a podnikání, lapací efekt sociálních dávek a nakonec i posilování moci byrokracie.

## Reformy minulé a budoucí

I když český systém funguje přiměřeně, problémy zůstávají. K těm větším patří jeho jednosměrnost, absence zpětných vazeb vůči trhu práce a v důsledku tedy rostoucí absolutní i relativní nákladnost. Prognózovaný růst podílu mandatorních výdajů na výdajích státního rozpočtu je hrozivý. Závažné jsou rovněž distributivní problémy, a to z hlediska kategorií populace, generací a míry ekonomické aktivity: 1. rozdělení příjmů se dlouhodobě posunuje v neprospěch dětí, 2. populace čelí výhledu rychlého stárnutí a 3. podíl dlouhodobé nezaměstnanosti (v četných případech v podstatě trvalé) dosáhl poloviny nezaměstnaných a nadále se zvyšuje. K jednotlivým problémům trochu podrobněji:

**Ad 1.** Mezi vývojem příjmů dvou „ostře sledovaných“ kategorií populace - důchodců a rodin s dětmi - existuje nepoměr. Zatímco příjmové postavení domácností důchodců se až do roku 2002 zlepšovalo, pozice dětí z hlediska příjmů rodin, v nichž žijí, se zhoršovala. Podle současného kritéria EU pouze 6 % důchodců žije v domácnostech ohrožených chudobou, zatímco z dětí je to 18 % (šetření Životní podmínky 2005). Tento protikladný vývoj je umocněn faktem, že s ubývajícím počtem dětí ve společnosti se jejich relativní příjmový standard snižuje, zatímco stále početnějším důchodcům se naopak zvyšuje. Jakkoli nejde o primární distributivní konflikt, ingerence „velké“ politiky je v tomto případě dobře pochopitelná (Večerník 2006b).

Některá opatření v posledních letech pomohla situaci rodin s dětmi mírně zlepšit. V daňové oblasti k nim patří tzv. baby bonus, dále snížení daní pro poplatníky s nejnižšími příjmy a společné zdanění manželů. V oblasti zaměstnanosti jde o umožnění přivýdělku k rodičovským dávkám. Významný je vyšší rodičovský příspěvek, který však čerpají převážně mladé páry. Daňová reforma navrhovaná současnou vládní koalicí rovněž směřuje ve prospěch rodin s dětmi, jakkoli by výsledné posuny v příjmové distribuci byly pouze malé. Na druhé straně je ovšem třeba uvážit strmě rostoucí souhrnné výdaje na bydlení.

**Ad 2.** Ačkoliv zatížení státního rozpočtu výdaji na penzijní dávky neodhaluje akutní či krátkodobé problémy, o to varovnější je dlouhodobý výhled. Závěry analýz „Výkonného týmu pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR“ pod vedením ekonomů ČNB Vladimíra Bezděka hovoří o stabilizaci současného systému na příštích dvacet let, zároveň však o jeho

dlohodobé neudržitelnosti. Propočtení sděluje, že současný důchodový systém by vytvořil rozpočtový deficit ve výši 43 % HDP k roku 2050, přičemž náhradový poměr by klesl ze 42 % na 38 % (Závěrečná zpráva, 2005:16).

Z analýzy byl nejprve politicky vytěžen jen ten příjemnější závěr, totiž že pro příštích 20 let je systém stabilizovaný<sup>5</sup>. Současná vládní koalice však vidí problémy jasně a navrhuje penzijní reformu ve třech etapách: v první bude pokračovat zvyšování důchodového věku na 65 let, budou provedeny některé změny týkající se dob pojištění a zaveden bude rovněž tzv. částečný odchod do důchodu; ve druhé etapě by měly být vytvořeny rezervy pro důchodovou reformu, zavedeny platby za náhradní doby pojištění, sníženy pojistné sazby a uskutečněny některé změny v oblasti soukromého důchodového pojištění; ve třetí etapě by pak měla být zavedena možnost přesměrování části příspěvků na důchodové pojištění na individuální účet v penzijního fondu.

**Ad 3.** Systém sociálních dávek funguje uspokojivě, pokud jde o prevenci chudoby, nicméně nepříliš efektivně z hlediska trhu práce. Od roku 1997 podstatně vzrostla nezaměstnanost a vytvořila tzv. „novou chudobu“, vyvolanou selháním pracovního trhu. Největším problémem je podíl dlouhodobě nezaměstnaných, který mezi roky 1999 a 2006 narostl z 37% na 54% z celkového počtu nezaměstnaných. Téměř pětina nezaměstnaných setrvává v tomto stavu již déle než čtyři roky, takže lze již hovořit o trvalé závislosti na dávkách. Systém k uvedenému růstu nepochybně přispívá, neboť dlouhodobě nezaměstnaní jsou i v lokalitách, kde jsou volná místa nebo kde jsou zaměstnávání cizinci, což nasvědčuje nezájmu místních lidí o práci za daných podmínek.

Sociální legislativa připravená v letech 2005-2006 a platná od roku 2007 má napomoci smířit sociální ochranu a zaměstnanost, tak aby se vyplatilo pracovat: zatímco lidé aktivně hledající zaměstnání budou zvýhodněni, podpora pro osoby v tomto ohledu pasivní se zmenší, popř. bude zcela odebrána. Efekt nových opatření bude

ovšem záviset na výkonu a důslednosti příslušných institucí a jejich souhře. Návrh sociální reformy nové vládní koalice pak zahrnuje odstranění automatických valorizačních schémat, zpřísnění hranic poskytování dávek státní sociální podpory a sociální péče, volbu čerpání rodičovského příspěvku a některá další opatření s cílem mírných úspor a zejména pak zvýhodnění aktivních osob a utlumení sociální závislosti.

Reformy předložené v návrhu na jaře roku 2007 novou vládní koalicí jsou mírné, přesto však vstoupily do ostrého politického střetu s levicí (ČMKOS, 2007; Škromach, 2007). Reformní snahy zpravidla selhávají v politickém klání, neboť zatímco jejich pozitivní dopady se vztahují ke vzdálenější budoucnosti, „politickou cenu“ je třeba zaplatit hned. O to těžší bude proto pokračovat v reformách v jejich připravovaných dalších etapách, jejichž společným jmenovatelem je buď opětovné, anebo účinnější propojení toho, co logicky k sobě patří: aktivní a postaktivní život, sociální systém a trh práce, ekonomika a rodina, administrativy dávek a zaměstnanosti<sup>6</sup>.

Hovoří-li se v současné době o zadlužení a budoucích problémech, je třeba myslet nejen na dluh ekonomický (který lze definovat v přesných kvantitativních termínech), ale současně také na dluh sociální (definovaný spíše v kvalitativním pojetí sociálně-ekonomické struktury).

Zadlužení v ekonomických termínech je explicitní a lze je finančně dobře vyjádřit. Zatímco ekonomický růst byl v posledních letech úspěšný, stát hospodáří s deficitem. Zatímco růst nezaměstnanosti se v roce 2003 zastavil a poměr závislosti zůstává doposud příznivý s ohledem na ekonomicky aktivní silně populační ročníky, podíl sociálních výdajů ze státního rozpočtu stále roste. Zejména pokud by se ekonomický růst - nesený exportem zahraničních a českých firem a spotřebou domácností - v důsledku různých vnějších okolností zpomalil, finanční zatížení dané vysokými mandatorními výdaji by se stalo neúnosným.

Zadlužení v sociálních termínech je implicitní, pokud ovšem sociální sféru

nepojímáme jako pole transferů, nýbrž jako tvorbu dynamické sociální struktury, v níž se tvoří podněty a podmínky pro ocenění pracovitosti, znalosti a podnikavosti. Jde o vlídné institucionální prostředí a motivaci pro střední a drobné podnikání, terciární vzdělání, rozvoj výzkumu a znalostně založených strategických služeb. Namísto návratnosti sociálních investic v úzkém slova smyslu může situace vyústit v past, kdy rostoucí množství lidí využívajících štědrý sociální stát bude oponovat reformním snahám, takže průchodnost reformem - již dnes nepříliš velká - se dále omezí.

- 1 Výzkum byl podpořen grantem Grantové agentury ČR 403/03/0339 „Proměny socio-ekonomických hodnot v procesu přiblížování k EU“.
- 2 Blíže k vymezení a osudům středních vrstev v české transformaci viz Večerník 1999.
- 3 Podrobněji viz Tiskovou zprávu z uvedeného výzkumu CVVM přístupnou na [http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100570s\\_es60406.pdf](http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100570s_es60406.pdf) (Večerník 2006c).
- 4 Zde vycházím ze svého příspěvku „Considering social inclusion: broader understanding, better advertising“ prezentovaného na zasedání národních expertů pro sociální začleňování konaném v European University Institute ve Fiesole 8.-9. prosince 2004.
- 5 Autoři zprávy však hovoří jinak: „Česká republika bude muset zlikvidovat svůj vysoký primární deficit a současně reformovat svůj důchodový a zdravotní systém. Naše dlouhodobé projekce nám poskytují silné argumenty, jimiž chceme přesvědčit všechny významné účastníky systému, že je nejvyšší čas začít situaci řešit. Další strmý vzrůst státního dluhu a úrokových plateb je neudržitelný“ (Krejdl a Bezdek, 2004).
- 6 Viz Sociální reformy. Vše o návrzích změn v sociální politice. Aktuální stav k 29.5.2007. <http://www.mpsv.cz/cs/4074>

**Literatura:**

Adelman, I. a Taft Morris, C. 1967. *Society, Politics, and Economic Development: A Quantitative Approach*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier a B. Nolan 2002. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.

Cantillon, B., Marx, I. a van den Bosch, K. 2002. *The puzzle of egalitarianism: about the relationships between employment, wage inequality, social expenditures and poverty*. Antwerpen: UFSIA, CSB.

Cook, L.J. Orenstein, M.A. a Rueschemeyer, M. 1999. *Left Parties and Social Policy in Postcommunist Europe*. Boulder, CO and Oxford: Westview Press.

ČMKOS 2007. Analýza dopadů reformy veřejných financí stran ODS-KDU/ČSL-SZ. 19.4. 2007.

Důchodová reforma 2005. Závěrečná zpráva Výkonného týmu pro přípravu podkladů pro rozhodnutí o důchodové reformě v ČR. Úřad vlády ČR.

Easterly, W. 2000. The middle class consensus and economic development. The World Bank Working Papers No. 2346.

EC 2007. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Supporting document. Brussels: European Commission. SEC 329.

Elster, J., Offe, C. a Preuss, U.K. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Etzioni, A. 1988. *The Moral Dimension. Toward A New Economics*. New York: The Free Press.

Eyal, G., Szelenyi, I. a Townsley, E. 1998. *Making Capitalism without Capitalists. The New Ruling Elites in Eastern Europe*. London and New York: Verso.

**Schéma č. 1: Ekonomický a sociálně-ekonomický přístup k transformaci**

Charakteristika	Ekonomický přístup	Sociálně-ekonomický přístup
Pojednávání sociálních problémů	náklady transformace	součást sociální změny
Úhel pohledu	zvenčí	zevnitř
Úloha historie	diskontinuita (reformní kroky zakončené v určitém čase)	kontinuita (path dependency, nekonečný příběh)
Lokalizace sociálních problémů	poruchy hlavního procesu, spíše na jeho okraji	v jádru sociálně-ekonomické struktury
„Normální stav“ systému	rovnováha (a její distorze)	zájmový konflikt (a uzavíraný kompromis)
Sociální strukturaje viděna jako	sekundární produkt transformace	primární zdroj a rámec sociální změny
Ekonomie je konceptualizována jako	formální disciplína (racionální výběr)	substantivní disciplína (institucionalizované vztahy)
Ekonomika je chápána jako	ovládaná vlastní logikou, autonomní a dominantní	„zapouzdřená“ v sociálně-ekonomické struktuře
Zdroje a kanály změny	mechanismy (trhy)	aktéři (sociální skupiny)

- Granovetter, M. 1985. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* 91:481-510.
- Kaufman R. R. 2007. Market Reform and Social Protection: Lessons from the Czech Republic, Hungary, and Poland. *East European Politics & Societies* 21:111-125.
- Korpi, W. a Palme, J. 1997. The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63: 661-668.
- Kreml, W. P. 1997. *America's Middle Class: From Subsidy to Abandonment*. Carolina Durham NC: Academic Press.
- Landes, D. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: Norton.
- Matějů, P. a Vitásková, A. 2006. Interpersonal Trust and Mutually Beneficial Exchanges: Measuring Social Capital for Comparative Analyses. *Czech Sociological Review* 42:493-516.
- Müller, K. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Nelson, J. M., Tilly, Ch. a Walker, L. (eds.) 1997. *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington: National Academy Press.
- Orenstein, M. 2000. How Politics and Institutions affect pension reform in three postcommunist countries. Policy Research Working Papers No. 2310. Washington: The World Bank.
- Pressman, S. 2001. The decline of the middle class. An international perspective. Luxembourg Income Study Working Paper No. 280.
- Ringen, S. 1987. *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Clarendon Press.
- Škromach, Z. 2007. Vládní reforma sociálního systému - největší sociální experiment s českou společností od doby kuponové privatizace. Prezentace 24.4.2007 ([www.cssd.cz](http://www.cssd.cz)).
- Tilkidjiev, N. ed. 1998. *The Middle Class as a Precondition of a Sustainable Society*. Sofia: Association for Middle Class Development.
- Tomeš, I. 1997. *Sociální politika. Teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha: Socioklub.
- Večerník, J. 1999. The middle classes in the Czech reforms: The interplay between policies and social stratification. *Communist and Post-Communist Studies* 32:397-416.
- Večerník, J. 2004. Who Is Poor in the Czech Republic? The Changing Structure and Faces of Poverty after 1989. *Czech Sociological Review* 40:807-833.
- Večerník, J. 2006a. Income taxes and benefits among Czech employees. *Czech Journal of Economics and Finance* 56:2-17.
- Večerník, J. 2006b. Changing social status of pensioners and the prospects of pension reform in the Czech Republic. *Prague Economic Papers* 15(3):195-213.
- Večerník, J. 2006c. Postoje k reformě daní, dávek a penzí. Reformy ano nebo ne? Tisková zpráva CVVM tisková zpráva ES60406 [http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100570s\\_es60406.pdf](http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100570s_es60406.pdf).

*Autor je vědeckým pracovníkem a vedoucím oddělení ekonomické sociologie v Sociologickém ústavu AV ČR. Publikuje v oblasti trhu práce, ekonomických nerovností a sociální politiky v domácích i zahraničních odborných časopisech. Je šéfredaktorem Czech Sociological Review, spolupracuje s ILO a OECD, od roku 1999 působí jako evaluátor výzkumných projektů Evropské komise a v letech 2004-2007 byl nezávislým expertem pro sociální začleňování Evropské komise za Českou republiku. Vybrané publikace v angličtině ke stažení viz <http://ssrn.com/author=32949>.*

## Mezinárodní migrace odborníků a riziko odchodu českých lékařů do zahraničí\*

Jana Vavrečková

**Mobilita vysoce kvalifikovaných osob je vedle toku zboží, informací a kapitálu typickým projevem globalizace ekonomiky, která pro mobilitu odborníků vytváří konkrétní podmínky. Děje se tak přesunem kvalifikovaných odborníků v rámci nadnárodních společností, mezinárodních korporací bez ohledu na hranice jednotlivých států. Tyto aktivity přispívají k postupnému vytváření jednotného (globálního) pracovního trhu, na kterém Česká republika sehrává zatím spíše periferní úlohu. Nicméně je nespornou realitou, že o české odborníky je v Evropě zájem.**

### Teoretické aspekty mezinárodní migrace odborníků

Z teoretického hlediska lze problém mobility odborníků chápat z různých úhlů a anglosaská literatura disponuje řadou různých přístupů [viz. Lowell 2003]. Problém lze analyzovat jak z hlediska makroúrovně, tak z pohledu mikroúrovně.

Autoři prvního přístupu se zaměřují na mezinárodní ekonomické podmínky, význam vládních (národních) migračních politik, na studium mobility kvalifikovaných odborníků v rámci nadnárodních společností a jejich sítí atd. Rozsah mezinárodní mobility odborníků je institucionálními formami výrazně ovlivněn.

Jinou úroveň poznání představuje mikroúroveň, která vychází z potřeb, postojů a motivů migrujícího jedince. Jedná se o muže a ženy s širokým vzdělanostním a profesním potenciálem, někteří migrují dočasně nebo s úmyslem trvale se usadit v hostitelské zemi. Každé rozhodnutí migrovat do zahraničí v sobě zahrnuje též hluboce lidský rozměr, např. individuálně odlišnou míru adaptace na cizí prostředí, vztah k domovu, vazbu na rodinu a přátele, vlastní postoj ke kariéře a perspektivě profesního růstu ve vlastní zemi atd. Potenciální migranti provádí v zásadě vnitřní analýzu „push a pull“ motivů a kalkulaci výhodnosti toho, zda zůstat či odejít. [viz. Vavrečková a kol. 2005].

Migrační pohyby odborníků v mezinárodním pojetí zahrnují různé typy a formy. Jedná se o klasický odliv mozků („brain drain“), který se projevuje ztrátou talentovaných, vysoce kvalifikovaných lidí v zemi původu migranta, o cirkulaci mozků („brain circulation“) zahrnující pohyb migrantů mezi vysílající a hostitelskou zemí (např. při návratové migraci odborníků) a konečně výměnu mozků („brain exchange“) mezi vyspělými zeměmi [viz. Than 2004].

Odliv mozků je jedním z problémů EU, neboť přední vědecké a inženýrské kapa-

city hledají své pracovní uplatnění mimo evropský prostor, především ve Spojených státech, Kanadě, Austrálii a jiných zaoceánských státech. Důsledkem toho je technologické zaostávání Evropy především za USA a Japonskem. Třebaže v relativním vyjádření vychovává EU více absolventů vysokých škol s doktorskými tituly než Spojené státy, disponuje menším podílem vědců v populaci - EU 5,36 vědců na 1000 pracujících obyvatel, USA 8,66 vědců na pracovní sílu, Japonsko dokonce 9,72 vědců [OECD 2002].

K dosažení ambiciózního cíle 3% podílu investic do výzkumu a vývoje na celkovém HDP bude EU potřebovat dalších 700 000 vědeckých kapacit. Pokud nepřijme Evropská unie adekvátní opatření k udržení (motivaci) vědeckých kapacit a nebude investovat do vědy a výzkumu, situace se ještě zhorší [viz. Lowel, Findlay, Steward 2004].

Z hlediska migrační přitažlivosti jsou mezi jednotlivými státy značné rozdíly. Pro vědce a špičkovou inteligenci z kontinentu je přitažlivá především Velká Británie a USA (např. počet německých vědců v Británii se v posledních pěti letech zdvojnásobil). Pro odborníky z nových členských zemí je migračně přitažlivé v řadě případů právě Německo. Pro odborníky z nových členských zemí (Českou republiku nevyjímaje) je rozdíl v úrovni mezd stále velmi důležitým (nikoliv však jediným) motivem, zatímco jejich německé kolegy láká ve Velké Británii např. pružnější systém na vysokých školách i vědeckých pracovištích.

Fenomén nazvaný „brain drain“, který byl zaznamenán již v 60. letech a stal se součástí celoevropských debat o problémech mezi „bohatým“ severem a „chudým“ jihem, postupně přerostl do diskusí o rozdílech v ekonomické úrovni západoevropských a východoevropských států.

Po rozšíření EU v roce 2004 se stále častěji diskutuje o odchodu vysoce kvalifiko-