

Stará a nová témata sociální politiky

JAN HARTL

Sociologický ústav ČSAV

Old and new issues of welfare policy

Abstract: The problems of welfare are largely neglected both by politicians and by social scientists in Czechoslovakia. This fact can be explained historically, by the legacy of communism. Commenting on theoretical, political and ideological aspects of the problem, the author points to the relevance of welfare as one of the "hot" topics of sociological research.

Sociologický časopis, 1991, Vol. 27 (No. 5: 568-576)

Transformace společnosti, zejména její první fáze, přechodné období, je charakterizována propletením minulých a současných vztahů a hodnot. Socialistická minulost je fixována ve struktuře výroby a ve struktuře materiálních hodnot obecně, přetrvává ale také v mysli a chování lidí, přežívá v motivační struktuře, je přítomna v očekávání lidí i v normativním systému společnosti. Bylo by asi nošením dříví do lesa zdůrazňovat, že po vystřízlivění z revoluční euforie jsme všichni mohli pozorovat, jak mnoho komunistických reziduí je přítomno v našem společenském, ekonomickém a politickém životě. Nad minulostí jednoduše nelze udělat prostý škrť a vrátit se k jakémusi přirozenému stavu věcí. Nostalgické ohlédnutí k demokratickým tradicím a prosperitě první republiky těžko může orientovat naše současné jednání.

V tomto kontextu se současné problémy nerodí jen dnes, ale narodily se již včera nebo dokonce předevčírem. Nová témata naší transformace jsou v jistém ohledu tématy starými či staronovými. Otázky sociální politiky představují v tomto ohledu krystalicky jasný příklad a zcela neprávem jsou odbornou veřejností opomíjeny. V národě, jenž se pyšní masarykovskou tradicí a ranými pokusy o sociální stát, je to dvojnásob zarážející. Mělo by nás překvapovat, že u nás v podstatě neexistuje odborná ani veřejná diskuse na živá témata sociální politiky, které se dotýkají každého člověka. Možná i nevědomky se pokračuje v dosavadním trendu státně socialistických opatření, přičemž samotný systém sociální politiky, ani jeho budoucí koncepce nevzbuzují žádné pochybnosti. Způsob, jakým se jednoznačně o sociálních opatřeních hlasuje v parlamentu, by měl být pro sociologa přinejmenším důvodem k zamyšlení.

Sociální politika se vlastně nalézá v průsečíku individuálního a sociálního, ekonomického a kulturního, minulého a budoucího. V individuálním rozměru je posuzována na pozadí subjektivních pojetí spravedlnosti a zásluhovosti, v celospolečenském rozměru na pozadí efektivnosti ekonomického a společenského rozvoje. Jednotlivé aspekty jsou přitom ve vzájemné interakci, střetává se zde ideologický záměr s technickými řešeními, jedinec a rodina se sítí společenských institucí, konfrontuje se makro- i mikrorozměr sociální skutečnosti. Na pozadí sociální politiky se názorně vyjevují napětí a rozpory současné doby.

V tomto krátkém příspěvku nechceme rozebírat jednotlivé rysy a konkrétní problémy sociální politiky: omezená smysluplnost dílčích pohledů je ostatně patrna v současných sporech o minimální mzdu. Chceme jen poukázat na to, jak z různých stran právě šířeji pojaté otázky sociální politiky představují jasné a plastické vyjádření současných rozporů a problémů transformace. Všimneme si pěti okruhů otázek, v nichž sociální politika vystupuje jako zajímavý předmět sociologického studia.

1. Otázka terminologická

Přezíravý postoj k sociální politice, o kterém jsme se zmínili, spočívá patrně v samotném pojmu "sociální". Sociální označuje totiž v našem jazyce v důsledku volného užívání a zneužívání tohoto slova všechno a zároveň nic. Vzpomeňme na marxistické debaty o smyslech slov "společenský" a "sociální", ale také například na "sociální normativy" a "sociální zařízení". "Sociální" je vlastně užíváno alespoň ve třech významech: jako synonymum společenského, v masarykovském smyslu "sociálně slabí, ohrožení" a jako eufemismus pro hygienické vybavení. Hlavně však pojem "sociální" byl zcela devalvován v propagandě minulého režimu a má svou jednoznačnou ideologickou konotaci. Nechuť zabývat se sociální politikou lze vysvětlit i tím, že příliš zavání minulým režimem.

Otázky sociální politiky jsou silně kulturně podmíněny a jsou těsně vázány na dominující hodnotový systém ve společnosti. Proto také i klíčové pojmy lze někdy jen s obtížemi přeložit a přenést do jiného kulturního světa. Přinejmenším nezvykle u nás působí "stát blahobytu" jako ekvivalent angloamerického "welfare state", naopak pro Američana je termín "social policy" většinou zcela nesrozumitelný. Požadavek "udržení vysokého stupně dosažených sociálních jistot" bude dělat těžkou hlavu překladateli do všech západních jazyků. A z druhé strany rozdíl mezi "social net" a "social network" vydá alespoň na odstavec vysvětlení, i když pro nás to je jednoduše "sociální síť".

Vylhaná realita "sociální oblasti" minulého režimu se svými komunikačními "dírami" a přehradami nás svým způsobem zatěžuje už jen proto, že omšelé obraty naší "novořeči" jsou apriori chápány jako nicneříkající fráze. Sama realita, jež je za těmito slovy skryta, pak jaksi nominálně přestává existovat. Slyšíme-li volání o potřebě zvýšit politickou a ekonomickou kulturu našeho obyvatelstva, můžeme obdobně hovořit o potřebě zvýšit "kulturu sociální". V neposlední řadě to je i otázka kultury jazyka a rehabilitace zdiskreditovaných pojmů. Teorie sociální politiky, která v západních zemích přináší každý rok řady nových titulů, u nás teprve čeká na své objevení.

2. Otázka systémová

Zvláštními slovy, které zasluhují pozornost, jsou pojmy "princip" a "zásady". Dnes již téměř každé malé dítě ví, že princip socialismu se přežil a že je třeba směřovat k principům tržního hospodářství a opřít je o demokratické zásady. Po desetiletí jsme se natolik zabydleli v trpném rodě, že bytostně nepostrádáme podmět v takovýchto větách, čili jinými slovy nás nezajímá, kdo bude co dělat. Není divu - většina obyvatel si teprve postupně přivyká na myšlenku rozmanitosti, diverzifikace

společenských subjektů, poněkud neochotně bere na vědomí existenci soustavy společenských institucí. Na druhé straně lidé dosud nehledají smysl v obecných formulacích, neboť ještě mají na paměti minulou rozpolcenost obecných pravd a konkrétní životní situace, striktní oddělenost veřejného a soukromého života. Naše výzkumy mohou ukázat, jak padla některá tabu minulosti a jak například termín "kapitalismus" přestává být všeobecným strašákem. Nicméně on a s ním mnoho dalších obecných pojmů zůstávají pouze nálepkami, které si značná část lidí neumí přesadit do své každodenní reality.

Uveďme si v této souvislosti tři základní typy teorií společnosti, jak je přehledně podává Nicholas Barr [Barr 1987]:

1. *Libertariánské teorie*, které jsou svým způsobem přímým pokračováním liberalismu 19. století,
2. *Liberální teorie*, které jsou dědici neoliberalismu a
3. *Kolektivistické teorie*, především marxistické a socialistické.

Všechny tři teorie lze jasně vymezit zejména ve vztahu k sociální politice (k funkcím "welfare state"). Odlišným způsobem řeší základní rozpor mezi společenskou efektivitou a rovností, přisuzují různou váhu individuální svobodě a zásahům státu do soukromí jedince, jinak interpretují pojem sociální spravedlnosti. Pojmy efektivita, svoboda, rovnost či spravedlnost, s nimiž se v současných diskusích povětšinou setkáváme odděleně, nalézají společného jmenovatele právě v teoriích sociální politiky.

Kolektivistické teorie jsou na ústupu nejen u nás a našich sousedů, ale v současné době například i ve Skandinávii, kde měly dosud pevnou oporu. Libertariánské koncepce jsou oproti tomu dnes u nás často citovány a protože představují protipól kolektivistických koncepcí, stávají se i určitým módním prvkem. Podle takových autorů, jako je Friedman, Hayek nebo Nozick se úloha státu omezuje pouze na zajištění bezpečnosti osob a majetku. Podle Hayeka sociální spravedlnost nejen neexistuje, ale snaha o její prosazování je škodlivá, jelikož omezuje individuální svobodu. Státu nepřísluší žádná úloha v rozdělování, nebo úloha zcela minimálních garancí.

Liberální teorie společnosti stojí mezi libertariánskými a kolektivistickými koncepcemi. Přiznávají státu větší distribuční roli a nejsou tak pevně přesvědčeny o pouze pozitivních funkcích trhu. Spravedlnost představuje důležitý cíl politiky a je interpretována širěji nejen jako distribuce zboží a služeb, ale též ve smyslu svobod a příležitostí. Jde o souhrn odlišných přístupů, které by z jiného pohledu bylo možno označit za ideovou oporu politiky "středu". Výchozí kategorií liberálního přístupu je kategorie široce pojaté účelnosti.

Bylo by jistě záslužné vypracovat scénář sociální a ekonomické reformy jako varianty uvedených přístupů, se všemi důsledky pro každodenní život jedince. Zejména rozpracování liberální koncepce by nezbytně znamenalo nově zdůvodnit účelnost existujících opatření. V poslední době jsme svědky spíše náhodné kombinace jednotlivých prvků z různých systémů v praktické politice a někdy také ideologické mystifikace. Chápeme-li sociální politiku široce a nikoli okleštěně jako pouhou soustavu peněžních dávek, měli bychom si být vědomi nebezpečí

kombinace nekombinovatelného: více než rozpaky švédských odborníků nad systémem ochranné bytové a zemědělské politiky ve Švédsku jsou dnes pro nás jistě varovné [Littorin 1990].

Všechny otázky sociální politiky jsou hodnotově založené a rezonují s kulturními tradicemi společnosti. Očekávání obyvatel, jejich hodnocení, představa toho, na co mají samozřejmý nárok, to vše je zcela reálným prvkem skutečnosti, ke kterému je třeba v politice přihlížet. Živou součástí naší tradice není pouze negativní zkušenost se státním socialismem. Extenzivní procesy ve společenské produkci, například vysoký stupeň zaměstnanosti žen v materiální výrobě, byly ostatně nastartovány již v období války. Státní socialismus byl totiž nejen výsledkem komunistického puče, ale také navazoval na vlivné sociální koncepce první republiky a na nesporné sociální vymoženosti, které první republika ve srovnání s ostatními evropskými státy tehdy měla.

Zda je liberalisticko-libertariánský systém pro naše obyvatelstvo přijatelný, je otevřená otázka, která zasluhuje soustředěnou výzkumnou pozornost. Je jedním z úkolů sociologie, aby osvětou a otevřenou konfrontací různých stanovisek, teoretických východisek i praktických řešení ukázala rozmanitost možností a různé varianty řešení sociálních problémů.

3. Otázka ideologická

V minulosti bylo občanům předloženo k věření, že socialismus na rozdíl od kapitalismu poskytuje rozsáhlou sociální ochranu a pomoc. Podrobnější analýzy by ukázaly, že tomu tak zdaleka nebylo, naopak i v zemích, které socialismus zjevně odmítaly, bylo mnohdy dosaženo výraznějších výsledků. Minulý režim představoval společnost plnou paradoxů - Mertonových nezamýšlených důsledků zamýšleného jednání či von Misesových protikladných efektů. Bylo to v neposlední řadě proto, že měřítkem věcí byla především ideologická kritéria. Pragmatický přístup jako protiklad ideologického přístupu patrně bude dlouho narážet na přetrvávající tendence pojmát sociální politiku především v ideologické poloze.

Ideologické hledisko je nicméně neoddelitelnou součástí sociální politiky. Ideologický zřetel je obsažen už v samotném faktu, že sociální politika sleduje a realizuje jisté cíle a záměry a že jejich prosazování je mocensky sankcionováno. Výběr těchto cílů vychází z určité teorie společnosti, z volby systému, o kterém jsme již hovořili, a striktně vzato jej nelze hodnotit jako správný či špatný, spíše jen jako důsledný a nedůsledný, ustrnulý či přizpůsobivý. Z druhé strany v sobě ale sociální politika obsahuje i hledisko technické či inženýrské, totiž výběr účinných metod a prostředků, jimiž se obecné záměry a cíle realizují u konkrétních skupin obyvatelstva. Mezi těmito dvěma rovinami samozřejmě existuje dynamický vztah, vzájemné napětí, na které ostatně poukazovali naši teoretikové již v počátcích naší sociální politiky [Verunáč 1923].

Sociální politika nikdy nemůže být čistou sociální technologií. Sporné jsou nejen ideologické záměry a cíle, ale i způsob provádění, prosazování a kontroly jednotlivých opatření. Více méně se vždy vychází z nějaké univerzalistické koncepce, například potřeb, standardů či norem, reálná sociální diferenciacie je většinou zastíněna statistickými výkazy se soubory vzájemně nepropojených indikátorů.

Nejen naše, ale například i maďarská a švédská zkušenost ukazují, jak skutečně marginální skupiny zůstávají v realitě sociálními opatřeními nezasazeny, zatímco jiné skupiny lidí na daných opatřeních neúměrně profitují. V politickém boji se pak otázka zneužívání systému sociální politiky stává nežádána prvotním předmětem zájmu. Jednoduché a průhledné systémy sociální politiky jsou totiž zřídka dobře zacílené a nejsou tudíž efektivní, složité a diverzifikované systémy lépe nalézají svého adresáta, záhy se však silně byrokratizují, stávají se nákladnějšími a posléze rovněž neefektivními. Do jaké míry ideologické efekty sociální politiky převažují nad efekty praktickými je jistě zajímavou otázkou.

4. Otázka politická

Ať již používáme našeho pojmu "sociální politika" či anglického "welfare state", je již z názvu zřejmé, že se jedná o ohnisko, v němž se střetávají různé politické zájmy. Skutečnost, že představitelé politických stran nedokáží diferencovaně formulovat své názory na systém sociální politiky je jedním z výrazů nezralosti naší politické scény. Tam, kde by bylo možné očekávat v parlamentu vášnivé spory a polemiky, se setkáváme spíše s chladným nezájmem a všeobecným formálním souhlasem s předkládanými návrhy. Víra ve správnost podkladů odborníků a ve zdatnost ministerských úředníků jako by vycházela z jednotných hodnotových východisek a ze shodné představy o tom, co je správné a co je možné.

Politikum věci je samořejně spjata s výše zmíněnými ideologickými funkcemi a nejspíše také v této ideologizované podobě se dostává sociální politika do programů jednotlivých stran. Především však spočívá v odlišně chápané roli státu. Dosud jsme svědky toho, že stát v podstatě stojí v centru všeho dění. Státní centralismus, vydatně opřený o zděděný výkonný byrokratický aparát, stále je a i v představách do budoucna zůstává jediným aktérem na poli sociální politiky. Připravované nové pojišťovací instituce mohou přinést určitou změnu a zpřehlednění celého systému, nebudou však asi představovat zásadní kvalitativní zvrat. Požadavek decentralizace a deetatizace sociální politiky v novější literatuře bývá mezi základními východisky, nicméně například zkušenosti jugoslávské samosprávy nejsou příliš povzbuzující. "Tisíce malých socialismů", o kterých se v nedávné době hovořilo, jistě nejsou lákavou perspektivou. A jak poukazují někteří západní odborníci, svérázná tyranie lokalismu v západních podmínkách mnohdy vede k preferenci anonymní, vzdálené a neosobní centrální státní pomoci.

Situace u nás samozřejmě není ani jednoduchá, ani jednoznačná, lze však dokázat, že všepřonikající a všudypřítomný stát v podstatě ochromuje a podlamuje iniciativu jedinců, disfunkčně z nich snímá tíži odpovědnosti. Je zřejmé, že stát by měl poněkud ustoupit do pozadí a otevřít prostor pro individuální tvořivost. Na druhé straně by bylo naivní iluzí předpokládat, že naše společnost může projít procesem bezprecedentní transformace s podstatně oslabenou úlohou státu. To je patrně základní a podstatný paradox našich současných změn.

Mohlo by se zdát, že současná sociální politika nemá jinou volbu, než více méně pokračovat v trendech socialistických redistribucí a možná postupně někdy v budoucnu modifikovat současné přístupy. Program privatizace se v omezené míře dotýká zdravotnictví, ale v zásadě se vyhýbá širšímu sektoru sociálních služeb,

naráží na bariéru psychologických a administrativních přehrad a zjevně přesahuje rámec představivosti vládních úředníků. Poněkud paradoxně se setkáváme s tendencemi přesunout centrální odpovědnost do lokalit, ovšem bez náležitého finančního zajištění a odborného servisu. Zjevně to jsou nevyjasněné záležitosti, kterým zásadně napomáhá zcela zamlžená budoucnost daňového systému, jenž ve všech těchto úvahách představuje klíčový faktor.

Zdůraznili jsme, že nelze eklekticky přejímat různorodé prvky rozmanitých systémů sociální politiky především proto, že smysl sociálních opatření je hodnotově podmíněn a je vázán na sociální a kulturní tradice. Neznamená to ovšem, že je vhodné zavírat oči před zahraniční zkušeností. Není to jenom švédský model, o němž se v našem tisku za loňský rok objevilo něco kolem padesáti článků, z jejichž autorů ovšem jenom menší část pochopila, že celý "sociální zázrak" a předimenzovaný veřejný sektor je kompletně financován ze soukromého výrobního sektoru. Je to také celá skupina prací zabývajících se problematikou pluralismu v sociální politice (welfare mix, welfare pluralism), který je chápán nikoli jako prostá směsice rozmanitých organizačních forem, ale jako v zásadě inovativní a efektivnější způsob organizace sociální politiky, zvláště pak sociálních služeb [Evers, Wintersberger 1988] Jde o systematicky utvářené průnik státních a nestátních organizací, formálních a neformálních struktur, centrálních i lokálních úrovní, profesionálních sborů i dobrovolné aktivity různých skupin. Není bez zajímavosti, že již v počátcích úvah o naší sociální politice se s náznaky pluralistických koncepcí setkáváme, např. u K. Engliše [Engliš 1921].

Rozvoj informatiky umožňuje administrativně zvládnout i složitý, pluralisticky koncipovaný a diverzifikovaný systém sociální politiky, přičemž občan má možnost vybírat z širokého pole možných voleb. Z hlediska státu klesají výdaje a zvyšuje se efektivita. Dosud v západních zemích existují jen určité fragmenty takového systému, idea "welfare mix" je však inspirativní.

Akcent na sociální politiku byl dosud v politických kruzích chápán převážně jako požadavek rozsáhlých státních redistribucí, jako součást typicky levicové politické orientace. Chápeme-li sociální politiku jako účelné a omezené vynakládání prostředků a rozšíření prostoru individuálních voleb, můžeme hovořit i o sociální politice liberálního či pravicového typu. Z politického hlediska je přitom pluralistickou organizací sociálních služeb možné pojímat jako východisko pro utváření sítě formálních, poloformálních i neformálních institucí, které jsou podmínkou znovuoživení politického života "zdola", na lokální úrovni.

Představa občanské společnosti je u nás v podstatě romantickou představou uspořádání ve smyslu "Gemeinschaft". Konkrétní sociální politika na lokální úrovni je proti tomu praktickým, řešitelným a zcela srozumitelným úkolem pro místní zastupitelstva. Přežívající státní centralismus a oddalování nového daňového systému mají v tomto směru nejen negativní dopady ekonomické, ale i politické.

5. Otázka každodennosti

V minulém režimu vzal občan prostě na vědomí, že jeho osud je vnějškově řízen a že na něj má jen omezený vliv. Pravda, konaly se celonárodní diskuse k odtlažitým problémům, je však příznačné, že věci, které se dotýkaly každého, například mzdo-

vá soustava či školská reforma, byly prostě úřednicky určeny. Neosobní byrokratický systém tak člověka zásadně omezoval, ale po vyjasnění vzájemných možností byl vlastně pohodlný, umožňoval únik do soukromí a nevyžadoval soustavnou participaci na utváření sítě sociálních vztahů a institucí. Spontánní aktivita lidí formovala alternativní systém vazeb, jenž v rovině každodenního života kompenzoval nedostatky státně byrokratické mašinérie. I po zásadní změně systému však podstata problému zůstává: rodící se prostor pro individuální aktivitu a rozšíření prostoru možných voleb je přinejmenším u části dezorientované a méně informované populace pokládáno za zásadní nepořádek. Pravdou však je, že spoléhačský syndrom, který charakterizoval naši nedávnou minulost, se vyvinul nejen v nefungujících systémech státního socialismu; ale i v docela dobře fungujícím socialistickém systému švédském.

Vnějšímu pozorovateli se často zdá, že objev peněžních vztahů v zemích východní a střední Evropy jakoby lehkovážně vede k opuštění mimopeněžních kritérií hodnocení. Obava zahraničních odborníků, abychom "nevyhlili vaničku i s dítětem", je docela častá, stejně jako údiv nad samozřejmým a nekritickým přejímáním sloganů thatcherismu. To, oč jde, je rozvoj takové soustavy vztahů, jež dává společnosti vlídnou tvář a jedinci pocit jistoty a spravedlivého uspořádání věcí. To samozřejmě nemusí být úměrné vynaloženým prostředkům. Připomeňme jen, jak relativně levně bylo dosaženo velkého propagandistického efektu a politického kapitálu zavedením dávek pro matky pečující o malé děti a novomanželských půjček v sedmdesátých letech. (Nemluvě o tom, že idea těchto opatření se zrodila a byla zavedena ještě před rokem 1948.)

Posílení odpovědnosti jedince za vlastní osud a osud jeho rodiny, aktivní účast na rozvoji života v komunitě, realizování vlastního produktivního potenciálu v podnikání, je jistě nezbytným východiskem z pasti kvazipohodových vztahů minulosti. Podíl takto aktivních jedinců ve společnosti však nepřevyší asi 20 %. Je-li zcela pasivních dalších 20 %, je třeba mít na paměti oněch zbývajících 60 %, kteří se nechají unášet hlavním proudem. A právě tato velká skupina bude koneckonců v budoucnu rozhodovat o tváři naší společnosti.

Všeobecná socializace všech problémů a snaha řešit je univerzálními státními redistribučními programy, jak jsme tomu byli svědky v minulosti, samozřejmě představuje jeden extrém. Kompenzovat jej druhým extrémem, individualizací a personalizací problémů a jejich odkázáním na problémovou osobnost či např. na "kulturu chudoby" není patrně přijatelným řešením. Existují v naší společnosti pochopitelně problémové skupiny, které budou trvaleji spočívat v záchranné sociální síti, část z nich přitom nebude obětí okolností, ale bude tam z vlastní vůle. Pro sociologa je však významným problémem to, jak se za touto individuální rovinou skrývá působení strukturálních sil, které mohou ve svých důsledcích přenášet určité charakteristiky z generace na generaci [Fergeová, Miller 1987]. Strukturální faktory tak mohou limitovat životní šance určitých skupin obyvatelstva a v konečném důsledku i osobní svobodu jedince.

Současný stav ve společnosti z hlediska každodenního života lze charakterizovat jako křehkou rovnováhu mezi absolutní a relativní deprivací. V našich konkrétních podmínkách je relativní deprivace možná závažnější - situace bývalé NDR

nám může sloužit jako dobrý příklad. V tomto směru vlídná společnost, jež je pokládána za spravedlivou, nemusí být nezbytně bohatá a nemusí možná ani neúměrně rozšiřovat veřejné výdaje. Předpokladem k tomu však asi je, že po letech nepřehledných a zamlžených vztahů a národohospodářských účtů je třeba usilovat o co nejjasnější a průhledná řešení a o závazná pravidla hry. Samozřejmě, že evolučně vzniklé systémy sociální politiky na Západě jsou složité a komplikované. Na rozdíl od nás tam však stát nemusí zásadním způsobem legitimizovat sám sebe v očích veřejnosti.

Sociální politika u nás, přes všechny halasně vyhlašované sebechvály minulého režimu, představovala vždy jen reziduální kategorii. Tomu ostatně odpovídá i nezáměr o tuto problematiku. Pokud se jí dnes věnuje pozornost, je chápána pouze jako čistě technický prostředek, umožňující tlumit některé negativní dopady ekonomických změn v naší společnosti. Stranou zůstává celá problematika aktivního působení sociální politiky na vědomí obyvatelstva ve smyslu stimulujícího a motivujícího činitele. V tomto ohledu pojem sociální spravedlnosti není překonaný a základní rozpor sociální politiky - rovnost versus efektivita - zůstává aktuálním problémem.

Literatura

- Barr, N. 1987. *The Economics of the Welfare State*. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Engliš, K. 1921. *Sociální politika*. Praha: F. Topič.
- Evers, A., H. Wintersberger (eds.) 1988. *Shifts in the Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*. Vienna: Eurosocal.
- Ferge, Z., S. M. Miller (eds.) 1987. *Dynamics of Deprivation*. Aldershot: Gower.
- Littorin, S. 1990. *The Rise and Decline of the Swedish Welfare-state*. Stockholm: Foretagareforbundet.
- Okun, A. M. 1975. *Equality and Efficiency: the Big Tradeoff*. Washington: The Brookings Institution.
- Rawls, J. 1972. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Verunáč, V. 1923. *Dělnická otázka a náš průmysl*. Praha: Masarykova akademie práce.

Summary

The transformation of society is a complex process in which present social relations and values are intertwined with the legacy of the past. The heritage of socialism is not only present in the overall economic situation and in material conditions of life, but it is also present in the minds of the people. This can explain why the progress towards democracy and market economy is so slow and complicated. In this respect the present problems were born a long time ago, not only in the period of socialism, but even before the war. Problems of social welfare may serve as a crystallitic example.

It is interesting to note that the problems of welfare are largely neglected both by politicians and by social scientists, despite all the tradition of pre-war attempts to establish a social state in Czechoslovakia. The author argues that welfare is an interesting topic for sociological research, not only in its practical aspects, but also in a broad theoretical perspective, as it helps to reveal major contradictions of present development.

This fact is illustrated in short comments on the problems of terminology, pointing out that the majority of the concepts were discredited in the past. Present confusion also can be explained by the fact that welfare is not clearly connected to any general theory of society.

Libertarian, liberalist and collectivist concepts are briefly mentioned, stressing the fact that the basic theoretical relevance of welfare is in the contradiction of effectiveness vs. equality.

Welfare is inevitably an ideological topic, as it explicitly states the aims and intentions of policy. It can hardly be considered as social technology, and it can often be ideologically misused. It is deeply rooted in historical tradition and is an inherent part of the value system of the society.

Although there are attempts to decentralize and privatize many areas of economic and political life, welfare remains strongly centralized. De-etatization is not even an issue of debate, and political parties in this respect show almost no difference. Here is the key paradox of the present period: There was too much of state power in the past, and now the state has to step aside to allow for spontaneous activity and release the initiative of the people. On the other hand, it would be pure illusion to expect that it is possible to go through transformation with a weak state.

In this context the author suggests that the concept of a "welfare mix" should be studied, and that it could serve as an example of new welfare strategy - more friendly and more cost-effective.

The legacy of the past must be seriously considered. Institutions in general were discredited in the past, and the state especially has to win back its credit. In other words, the state has to reestablish its legitimacy. Therefore the system of welfare should be simple and clear to people. But the rules of the game are not clear, and this applies especially to the tax system.