

Sociální změna ve východní Evropě - sociální občanství v nových demokraciích

ZSUZSA FERGE*

Institute of Sociology and Social Policy of Eötvös Loránd University, Budapest, Maďarsko

Social change in eastern Europe - Social citizenship in the new democracies

Abstract: One of the greatest gains of the new social system is the civil and political rights citizens now repossess. In other words, the traditional "negative" freedoms of modern capitalist democracies are now legally guaranteed, even if the political institutions and the civil movements, which are usually underpinning these rights, are not yet fully consolidated. In what follows, an attempt is made to map the most important processes affecting the (re)construction of citizenship in ex-socialist countries. A special emphasis is put on social policy, which is instrumental in guaranteeing social rights, an integral part of (social) citizenship.

Sociologický časopis, 1993, Vol. 29 (No. 2: 149-166)

Hlavní oblasti dotčené přechodem

Bývalé socialistické země střední a východní Evropy procházejí historickým procesem společenské transformace. Tento proces má více komponent. Většina analýz klade důraz na nahrazení centrálního plánování tržní ekonomikou a přechod od diktatury k demokracii. Tento článek se však zaměřuje na sociální a osobnostně psychologický vliv přechodu. Důraz je tedy kladen na obnovu občanství a sociálních práv (zajišťovaných hlavně sociální politikou) a na transformaci sociální struktury. Netřeba podotýkat, že o probíhajících procesech máme k dispozici velmi málo dat. Naše úvahy jsou tedy spíše hypotetické, je nutně třeba nového výzkumu.

Změny související s přechodem od diktatury k demokracii ve střední a východní Evropě jsou částečně záměrné a předvídatelné, ale zčásti také neočekávané nebo "kvaziintencionální" [Ferge, Miller 1987].¹ Všechny procesy jsou ovlivněny, a to často kontrastujícím způsobem, odlišnými typy změny. Ve zhuštěné analýze se zde pokouším oddělit různé - zamýšlené i nezamýšlené - důsledky změn.

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Prof. Zsuzsa Ferge, Institute of Sociology and Social Policy of Eötvös Loránd University, Department of Social Policy, Múzeum krt. 4/c, 1088 Budapest, Maďarsko.

1) Kvaziintencionalita "zahrnuje rozsáhlou oblast jevů, kdy se záměrné a viditelné cíle nedají určit; nicméně jejich důsledky nejsou ani překvapující, ani nepřijemné pro ty, kteří měli předejít jednotlivým důsledkům" [Ferge, Miller 1987: 297].

1. Základ občanských a politických práv: ekonomika a politika

1.1. Transformace ekonomiky

Pokud jde o ekonomiku, záměrné kroky směřující k zavedení tržního hospodářství obsahují ve všech zemích tyto prvky:

- změnu vlastnických vztahů, obnovení práva na soukromé vlastnictví a svobodné smlouvy,
- zabránění státu přímo intervenovat do ekonomiky,
- restrukturalizaci hospodářství, tj. odstranění ideologicky pokřivené ekonomické struktury a zastaralé technologie.

Již od počátku bylo zřejmé (v Maďarsku to reformní ekonomové vycítili roky před kolapsem režimu), že nevyhnutelná transformace hospodářství sebou přinese i obrovské sociální náklady.² Mnozí věděli a očekávali, že:

- volný trh je integrální částí tržního hospodářství a přináší nezaměstnanost,
- vynucená relativní mzdová a příjmová rovnost bude nahrazena nerovnou tržní distribucí,
- zrušení centrálně řízeného systému cen zahrnujícího obrovské dotace povede k inflaci,
- celková produkce ekonomiky poklesne, když se zastaví zastaralá a nevýkonná výroba, neboť vytvoření nových výrobních kapacit bude trvat déle než odstranění starých struktur.

Nepočítalo se však s tím, že mnohé z těchto nákladů budou mít formu nebo rozměry, které dnes vidíme. Nečekalo se, že:

- rozvinuté západní země neposkytnou veškerou možnou pomoc při zvládnutí těžkostí, hlavně vysokého zadlužení některých zemí,
- transformace hospodářství vyvolá v některých zemích skutečný a zřejmě trvalejší ekonomický kolaps s extrémně vysokou inflací (deset až několik stovek procent), nezaměstnanost (nad deset procent, kromě ČR), pokles výroby (mezi pěti až padesáti procenty) atd., a to bez poměrně rychlého odstartování alespoň v některých oblastech; tlak na privatizaci také ovlivní výrobu (což může mít zvlášť zničující vliv na zemědělství),
- nově vznikající tržní ekonomika se nebude podobat mírné a civilizované formě "sociálně tržní ekonomiky" mnoha západoevropských států, ale bude spíše raným kapitalismem (nazývaným také "kapitalismem Divokého východu"),

²) V analýze Clause Offeho "differentia specifica" transformace společenského systému spočívá v tom, že nemá žádné teoretické předpoklady nebo normativní vodítka. To platí pro mnoho zemí a mnoho aspektů, nicméně v Maďarsku reformní ekonomové, kteří od 80. let rozvíjeli neoliberální paradigma, vypracovali plán transformace plánované ekonomiky v tržní. I když byl jejich plán vtělen do oficiálních dokumentů jakožto vládní program, podstatné složky kapitalismu v něm byly popsány, aniž byl použit termín kapitalismus. Namísto něho se všude pracovalo s pojmem "tržního hospodářství".

- nerovnosti nejenže budou dosahovat západních úrovní, ale budou ještě hlubší,³
- privatizace nezajistí demokratickou kontrolu nad výrobními prostředky, nýbrž ochrání právo na vlastnictví pro menšinu,
- slabost občanské společnosti a jejích organizací podlomí ochranu práce a kupní sílu zaměstnanců, a tím vytvoří překážky pro "svobodnou pracovní smlouvu".

Další neočekávané (byť mohly být předvídaný) procesy se týkají vztahu politiky a ekonomiky. V organicky rostlých kapitalistických společnostech bezpochyby existoval vzájemný vztah mezi státem a trhem [Polányi 1944]. Třída kapitalistů se objevila spontánně, na základě vlastního úsilí: byla to "self-made třída". Ve střední a východní Evropě vlády řídí a kontrolují převážnou část procesu privatizace. Do jisté míry politikové vytvářejí novou kapitalistickou třídu. To znamená, že stát a státní byrokracie mohou mít neobvykle velký a trvalý vliv na ekonomickou sféru a na osoby, které zaujímají rozhodující místa v této sféře - pokračující tak ve zlých tradicích "socialismu". Samostatnost a nezávislost ekonomického subsystému tím velmi trpí.

Vedlejším a snad jenom přechodným neočekávaným důsledkem je, že druhá ekonomika, která se bohatě rozvinula v socialismu, namísto toho, aby zmizela, přežívá ve změněných barvách: zatímco dříve byla hlavně "šedá" (fungující legálně nebo na pokraji legality), nyní má "černé" (ilegální) prvky. Je to zčásti způsobeno liberálnějšími vztahy mezi státy, které mají za důsledek i pašování. Nejnapadnějším "černým" elementem je ilegální zaměstnávání pracujících z důvodu extrémně vysokého příspěvku zaměstnavatelů na sociální pojištění.⁴ Při rostoucí nezaměstnanosti a nízké podpoře v nezaměstnanosti mají oba partneři (pracovník i zaměstnavatel) zájem na nehlášeném zaměstnání. To je zvláště nevýhodné pro ty nezaměstnané, kteří nedostávají podporu v nezaměstnanosti, protože bez pracovní smlouvy nemají nárok ani na zdravotní, ani na starobní pojištění.

Dohromady vzato, podmínky pro zavedení tržního hospodářství právě vznikají a slibují uzdravení hospodářství v zatím ještě neurčené budoucnosti. Naděje na vytvoření demokratického, participativního trhu se zdá být marná, protože nové ekonomické svobody jsou svobodami negativními. Neobvyklé podmínky utváření trhu a kapitalistické třídy mohou mít trvalý vliv.

1.2. Transformace politiky

Záměrné kroky směřující k vytvoření parlamentní demokracie zahrnují ve všech zemích:

- systém více stran, pluralismus politických aktérů,

³) Poměr nejnižšího a nejvyššího decilu mezd se v Maďarsku zvýšil z 5,28 v roce 1988 na 5,83 v roce 1990. Uprostřed roku 1992 byla v Maďarsku minimální mzda 8 000 forintů. Oficiální měsíční mzda vyšších státních úředníků byla nejméně 10-15krát větší, u manažerů v soukromém sektoru 20-30krát větší. Tyto rozdíly jsou daleko větší než ve většině kapitalistických zemí.

⁴) Podle Světové banky to bylo v roce 1992 v Maďarsku 49 % mzdy, což není daleko od ostatních zemí [The World Bank 1992].

- rozdělení moci, oddělení legislativy, výkonných orgánů a soudnictví a vytvoření dalších nových institucí jako např. ústavního soudu; dalšími významnými institucemi jsou tisk a média, nehierarchická decentralizace administrativy do centrálních a lokálních vlád,
- (znovu)ustavení občanských práv, přeměna dřívějších poddaných v občany (což je základní proces, ke kterému je třeba se vrátit podrobněji).

Na rozdíl od ekonomiky, nikdo neočekával nějaké vážné těžkosti při přechodu od diktatury k demokracii. Tento optimismus nebyl bezdůvodný. Nakonec od druhé světové války se řadě států přechod od diktatury k demokracii podařil. I když to nebyl bezbolestný proces, nebyl ani příliš bouřlivý a nevyžádal si velké oběti - i pokud jde o zločiny dřívějšího diktátorského režimu. Jednu skupinu zemí tvoří Německo, Itálie a Japonsko, kde k tomu došlo hned po válce. Druhou skupinu tvoří Řecko, Portugalsko, Španělsko, kde se přechod k demokracii podařil v 70. letech. Ve státech třetí - jihoamerické - skupiny se tento proces odehrál v 80. letech [O'Donnell, Schmitter, Whitehead 1986, Offe 1991].

Naproti tomu v celém regionu střední a východní Evropy byl průběh pokojných, "sametových" revolucí skoro všude následován rušivými a často tragickými událostmi, které nebyly v tak velkém rozsahu očekávány a nemohou být kvalifikovány jako kvaziintencionální.

Pohroma nacionalismu spustila krvavé občanské války ve dvou státech (Jugoslávie, SSSR) a zapříčinila konflikt uvnitř států i mezi nimi. Územní požadavky, revize Trianonské smlouvy, hledání etnické nebo regionální autonomie ohrožují nové křehké demokracie.

Ve spojení s nacionalismem lze ve většině států pozorovat posun, někde i rychlý, ke konzervativismu a k tradiční "pravici", včetně oživení extrémně pravicového hnutí či tendencí.

Hodnocení minulosti je dalším zdrojem konfliktů. Dokonce i v zemích, kde byla diktatura v posledních desetiletích mírná (v Polsku či Maďarsku), se objevily dvě významné skutečnosti. Jednou je silný sklon "vypudit" minulost, popřít jakýkoli její přínos, vyřadit lidi, kteří se nějak podíleli na minulých úspěších (včetně účasti v boji proti fašismu). Sociální a psychologické důsledky tak rozsáhlé delegitimizace minulosti jsou pro budoucnost škodlivé, protože vedou ke ztrátě individuálních a historických kořenů, odmítnutí všech hodnot prosazovaných minulým režimem, např. rovnosti. Ještě zhoubnější je vliv na psychiku lidí, protože vynucená ztráta sociální paměti se již jednou odehrála, a to při nastolování socialistického režimu. Vymývání minulosti přináší kulturní vakuum, které způsobuje narušení smyslu pro kontinuitu dějin. Je-li historie zrušena, identita lidí a smysl jejich života jsou také zpochybňovány. Je těžké vytvořit budoucnost tam, kde není žádná minulost.

V souvislosti s delegitimizací minulosti se objevila tzv. retroaktivní spravedlnost, která trestá nejenom reálné zločiny, ale také všechny formy politické kolaborace, byť se odehrály před 30-40 lety (a tedy byly promlčeny), nebo byly jenom "strategiemi přežití" (jako v mnohých případech vynucená a prakticky neškodná "spolupráce" se státní bezpečností) či sledovaly logiku systému (špatné ekonomické plánování či neodpovědné zahraniční půjčky).

Vzhledem k nedostatečně rozvinutým demokratickým postojům (což se týká i nepřátel "socialistického" totalitarismu) nově etablované politické instituce snadno sklouzávají k nedemokratickým praktikám. Oddělení zákonodárství a soudnictví je např. iluzorní, když vládnoucí strany očekávají úplnou loajalitu od svých členů v parlamentu.

2. Nové občanství - podmínka a cíl transformačního procesu

Demokracie a trh nemohou fungovat bez svobodných a (relativně) samostatných občanů. Co však nové demokracie rozumějí pod pojmem občanství? Vytvářejí dostatečné podmínky pro to, aby se z jednotlivých členů společnosti stali "občané" v plném významu tohoto slova?

Občané západních demokracií jsou již "konečným produktem" dlouhého historického procesu, v rámci kterého se vytvořila práva pro členy společnosti. Hlavními prvky moderního občanství jsou podle T. H. Marshalla [1965] občanská, politická a sociální práva, která získávala svoji současnou podobu od 18. do 20. století.

Historická posloupnost těchto práv není náhodná. Bez práva na soukromé vlastnictví a smluvní vztah by se tržní kapitalistická společnost nemohla rozvinout. Toto a základní občanské svobody umožnily, po staletí trvajících bojů, získání univerzálních práv volit a být volen pro obě pohlaví a tak ovlivňovat politiku a zúčastňovat se výkonu moci. Politická rozhodnutí umožnila dosáhnout pokrok v oblasti sociálních a ekonomických práv. Nejtěžší byl poslední krok: negativní svobody zaručené občanskými a politickými právy vyžadovaly pouze neintervenci státu. Naopak, pozitivní svobody, které zaručují všem občanům skutečně využívat jejich politická a občanská práva, si vyžadují aktivní státní intervenci, včetně, pokud je to nezbytné, financování podmínek "civilizovaného života" [Sen 1990].

V souladu s bolševickou interpretací marxistické ideologie bylo ústavně zrušeno právo na většinu forem soukromého vlastnictví a samotný pojem soukromého vlastnictví byl tabuizován. To značně omezilo nebo způsobilo neplatnost všech ústavně deklarovaných svobod projevu, tisku atd. Ústava rovněž deklarovala výlučnost či nadřazenost vládnoucí (komunistické) strany. I když právo volit a být volen existovalo, při absenci jiných stran nemělo žádný smysl.

Tento problém je zvláště zajímavý u ekonomických a sociálních práv. Prakticky ve všech socialistických státech existovala bezplatná a všeobecná zdravotní péče, systém vzdělání a mnoho jiných dobře fungujících programů sociálního zabezpečení (především sociální pojištění). V některých oblastech (např. péče o dítě) bylo sociální zabezpečení na vyšší úrovni než v kapitalistických státech. Avšak při absenci sociálních a politických práv se přístup k příspěvkům nebo službám nemohl stát součástí sociálních práv občanů. Všechna veřejná opatření byla prezentována jako důkazy benevolence nebo velkodušnosti státu, jako dary od "Strany".

5) Soukromé vlastnictví, které umožňovalo "vykořisťování člověka člověkem", najímání placených dělníků, bylo zakázáno. Osobní vlastnictví se obnovilo s více nebo méně pevnými limity, ale také na ně se pohlíží s jistým podezřením.

Při absenci práv a nároků se jednotliví členové společnosti nikdy nemohli stát skutečnými občany a zůstávali pouhými subjekty. Navzdory politickému tlaku ale boj za návrat občanské společnosti nebyl nikdy plně potlačen (důkazem byla revoluce v roce 1956 v Maďarsku či Pražské jaro 1968). Tak se podařilo založit poměrně silné odborářské hnutí v Polsku či rozsáhlou "skrytou ekonomiku" v Maďarsku. Navzdory mnoha opačným názorům se domnívám, že osvobození těchto společností od totalitarismu nebylo způsobené jenom "přirozeným kolapsem" neživotaschopného systému, ale také aktivní činností občanů.

Po pádu totalitního režimu se nejdůležitější prioritou stala institucionalizace občanských práv. Nutné kroky zahrnovaly ústavní deklaraci skutečných občanských a politických práv, a dále institucionální podporu občanských iniciativ, spolků, svépomocných skupin atd.

Nově deklarované svobody a práva s sebou přinesly další pozitivní a spontánní procesy:

- Začalo hledání nových mikrosolidarit zakázaných předcházejícím režimem. Za socialismu byla různorodost identit pohlcena jedinou všezahrnující identitou "socialistického člověka" [Avineri 1991]. Dílčí identity - náboženská, rasová, třídní, regionální nebo jiné - se nemohly prosazovat nebo deklarovat a byly potlačovány tak, až prostě vymizely. Nově objevené svobody nyní nabízejí možnost pluralizovat dřívější jednolitou a vlastně i vynucenou identitu.
- Současně začalo hledání nových forem identity. Socialismus měl (ne velmi konzistentní, částečně konzervativní, částečně socialistický) soubor deklarovaných hodnot, mezi kterými hlavní roli hrála rovnost. (Dalšími hodnotami byly např. loajalita k vlasti, k věci komunismu, čistota a stabilita rodinného života atd. S výjimkou rovnosti neměly socialistické nebo liberální hodnoty v tomto souboru hodnot své místo.) Proto se za nových podmínek staly pluralizace a individualizace hodnot subjektivně pociťovanou potřebou občanů.
- I když jsou tyto procesy zdravé, cesta k občanství je plná netušených těžkostí. Může tomu být i tak, že tragické důsledky zmíněné v souvislosti s politickou transformací jsou vysvětlitelné právě procesy dotýkajícími se občanů.
- Zatímco západní společnosti získaly občanská práva cestou zápasů, které trvaly více než dvě století, v nových demokraciích vznikají současně, v krátkém časovém rozpětí a za podmínek hluboké ekonomické recese.
- Ani vývoj na Západě nebyl jednoduchý. Jak ukázal Hirschman [1991], bitvy byly těžké a jejich cíle vždy ohrožovaly konzervativní síly. Ani poslední zápas nebyl šťastně ukončen. Neoliberální ekonomismus a politický konzervatismus opět zpochybňují vrcholnou důležitost pozitivních svobod, jež umožňují jednat, sociální práva jsou vážně zpochybňována i ve fungujících sociálních státech.

Problém sociálních práv je podobný, nikoli však těžší ve státech střední a východní Evropy. Postoje k občanství a způsoby využívání sociálních práv nejsou ještě plně rozvinuty. Instituce, které poskytují rámec pro výkon občanských a politických práv, jmenovitě politické strany, odbory, svobodný tisk atd. se zatím vyvíjejí. Nejsou vykrystalizovány (jako politické strany), nebo jsou slabé (jako

nová občanská hnutí) či nelegitimní (většina socialistických stran či odborů). Ani síly bojující za sociální práva na Západě nejsou dostatečně silné.

Jinými slovy, vliv těchto změn na sociální politiku je pochybný, ne-li zcela škodlivý.

- I v případě negativních svobod je zřejmá reakce k opačnému extrému. Vlastnické právo se interpretuje (tak je to běžné v kapitalistickém systému) jako vlastnit majetek (prakticky neomezený). To je problémem z několika důvodů. Lidé pochybují o legitimitě tohoto práva, a to nikoli nutně kvůli indoktrinaci a vymývání mozků: extrémní majetkové nerovnosti jsou pokládány za nesprávné. Bude proto těžké najít nezpochybnitelný "přirozený" status pro neomezené soukromé vlastnictví. Teoreticky může parlamentní demokracie určitým způsobem omezovat soukromé vlastnictví, aniž by zpochybnila jeho samotnou podstatu [Nove 1983].⁶ V současnosti však všechna podobná omezení připomínají dřívější represivní systém. Příznivci negativních svobod by podobné návrhy považovali za svatokrádež.

Další negativní svobody (svoboda sdružování, projevu, tisku atd.) se rovněž uplatňují "necivilizovaným" způsobem. Fašistická, rasová a antisemitská hnutí v tomto prostředí získávají energii. Kvůli naší represivní minulosti jsou legální sankce užívané proti nim mnohem slabší než v západních demokraciích.

- Hledání nových hodnot a identit se odehrává téměř ve vakuu, protože dřívější jediná identita a soubor uznávaných hodnot jsou odmítány, obvykle oprávněně. I když se za socialismu uskutečnily nezdařilé pokusy o (znovu)obnovení občanské společnosti, téměř neexistovala možnost prosazovat nové (alternativní) hodnoty a identity. Slabé hnutí zelených či ještě slabší hnutí feministek se objevilo až okolo roku 1989. Jedině ilegální opozice (Solidarita v Polsku, Charta 77 v ČSSR, "samizdatová" opozice v Maďarsku či v SSSR) mohla poskytnout jiné, působivější identity a hodnoty. (Zajímavým faktem je, že nová vládnoucí elita, která získala moc před jedním nebo dvěma lety po zhroucení starého režimu, není tvořena příslušníky těchto skupin. Právě naopak, ti jsou odmítáni spolu se socialismem.) Tvorba a zakotvení nových identit a hodnot je tedy skutečně obtížným a dlouhodobým procesem.

Není tedy divu, že hodnotové vakuum se nyní z velké části naplňuje zdánlivě novými, v podstatě ale starými, předsocialistickými prvky. Zdá se, že takové hodnoty jako sociální konzervatismus, církve, náboženská příslušnost, aristokratický původ a především národní, rasová nebo etnická identita za socialismu ani nezmizely, ani se nezměnily, nýbrž byly pouze zmrazeny. Jakmile se vyskytla příležitost, vystoupily do popředí a zaplnily vakuum. Zmíněné politické problémy - rychlý posun k pravici, oživení nacionalismu a všech forem rasismu včetně antisemitismu, někdy i náboženského fundamentalismu, které s rostoucí pravděpodobností mohou vést ke krvavým konfliktům nebo občanským válkám, lze vysvětlit právě tímto.

⁶) V praxi jenom Švédsko začalo uskutečňovat tento projekt, avšak bez většího úspěchu [Meidner 1978].

- Jiným, méně krvavým, avšak zřejmě dlouhotrvajícím důsledkem odmítnutí starých hodnot, je výkyv k druhému extrému. Namísto zdevalvované rovnosti se explicitním cílem ve všech sférách stal růst nerovností. Zčásti to souvisí s tržní logikou, ale zčásti je to v rozporu s liberální tezí o rovnosti příležitostí.

3. Transformace sociální struktury

Možný vliv přechodu na sociální strukturu byl doposud (kvaziintencionálně?) opomíjen. Není pochyb, že tato změna není zatím ani viditelná, ani předvídatelná. Není předmětem žádné zamýšlené akce, všechno se děje kvaziintencionálně. Tento proces je výjimečně důležitý, protože kvalita života obecně, fyzické a sociální šance lidí budou hluboce ovlivněny sociální strukturou, která se nyní vyvíjí.

V předcházejícím systému nemohly strukturní síly společnosti normálně fungovat. Za "normálních" podmínek fungují relativně svobodně a spontánně, vytvářejí společenskou bázi a zajišťují dynamiku systémově integrativních mechanismů na makroúrovni a sociálně integrativních mechanismů na mikroúrovni. Je-li jejich spontánnímu působení bráněno, makro- a mikrostruktury, skupiny a vztahy, které aktivně vytvářejí sociální prostor, se také nemohou rozvíjet. Předchozí vládnoucí třída vznikla pouze na základě (ne zcela legitimního) získání moci. Ostatní strukturní síly a vztahy byly zadušeny. Proto jsem navrhla nazývat tyto společnosti jakožto společnosti s "potlačenou" sociální strukturou.⁷

Za nových podmínek vzniklo mnoho různých strukturních faktorů. Objevily se skupiny založené na vztazích solidarity mezi svými členy a konfliktních vztazích k členům jiných skupin. Homogenní masa byla nahrazena bohatými a chudými jedinci, vytvořila se nižší a střední třída, buržoazie a proletariát, skupiny identifikující se s různými historickými kořeny (včetně aristokracie), etnickou či náboženskou příslušností.⁸ Zatím není jasné, které strukturní faktory se stanou rozhodujícími, nicméně pluralizace strukturních faktorů je již viditelná.

Vládnoucí politická třída dnes odvozuje svoji sociální pozici od politické moci, která byla tentokrát získána legitimním způsobem. Politická "elita" pracuje tvrdě a také úspěšně na tom, aby se "politická střední třída odlišila od nižší a střední státní byrokracie. Pomalu se začíná objevovat nová kapitalistická třída, která odvozuje svoji pozici od nabytého vlastnictví. Stává se oddělenou skupinou, přestože zatím je její vznik přísně sledován politickou třídou. "Ekonomická střední třída" - malí vlastníci, podnikatelé, řemeslníci, umělci, snad i vysoce kvalifikovaní dělníci - teprve začíná vznikat, a proto postrádá jistou existenční stabilitu. Strukturní role symbolického kapitálu je zatím nejasná. Dá se předpokládat, že nová politická elita se silnou inklinací ke konzervativismu bude kooptovat vysoké

7) Poprvé jsem poukázala na vznik nových strukturních sil v roce 1990 [Ferge 1992]. O dva roky později není jejich obraz o mnoho čistší.

8) Nevyřešeným problémem je otázka "gender". Spolu s novými svobodami se utvářejí nespočetné identity, které přispívají k nové strukturaci. Nerovnost pohlaví byla v posledních deseti letech jenom formálně překonána, jak o tom svědčí souhrnné statistiky. Utiskování žen nicméně pokračuje v soukromém i veřejném životě (to dokazuje rozdělení práce v rodině, umístění žen na vyšších mocenských pozicích). Přesto není otázka "gender" považována za problém v žádné bývalé socialistické zemi.

církevní hodnostáře či členy Akademie. Zůstává otázkou, zda inteligence a svobodná povolání získají stabilní pozici v rámci střední třídy (pokud se z nich také nestanou podnikatelé). Vzdělanci doposud patřili k těm, kteří spíše sociálně a ekonomicky ztráceli.

Obnovení dělnické třídy si pravděpodobně vyžádá delší čas, pokud k němu vůbec dojde. Směr technologických změn (s rostoucí rolí veřejného sektoru) tomu může bránit. I zde je více rozdělujících tendencí. Hrozba nezaměstnanosti, soupeření nových dělnických organizací, odlišení podle stranické a odborářské politiky jsou tendence, které nabývají na intenzitě. Dřívější segmentace trhu práce se dále prohlubuje. Na jedné straně se zvětšuje rozdíl mezi dobře placícím soukromým sektorem, stále více ochuzovaným státním sektorem s regulací mzdy a světem malých podniků s nejistou budoucností. Na druhé straně roste rozdíl mezi nekvalifikovanými "nezaměstnatelnými" dělníky, především z řad Rómů, a těmi, kteří mají relativně zajištěnou práci.

Velkou neznámou v procesu změn vlastnických vztahů je osud venkovského obyvatelstva. V Maďarsku například nabízí zákon o odškodnění částečnou kompenzaci dřívějším držitelům půdy, kteří nyní dostávají svoji půdu zpět bez ohledu na to, zda na ní chtějí hospodařit nebo ne.⁹ Při reorganizaci zemědělských družstev se některé zhroutí nebo jednoduše zruší (částečně pod vlivem toho, že se půda navrácí původním majitelům). Rodiny, které nikdy nevlastnily půdu a přitom pracovaly v zemědělství, zůstanou bez práce (ti, kdo byli členy družstva, nedostávají ani podporu v nezaměstnanosti). Na venkově se proto nová střední třída pravděpodobně vytvoří z těch zemědělců, kteří již získali nějaký kapitál a potřebnou zkušenost ve stínové ekonomice, nebo z potomků zámožných rolníků.

V každém případě se již začíná projevovat silný vliv strukturních faktorů. Na počátku je těžké předvídat, jaké sociální skupiny se objeví. Jisté je jenom to, že nově vznikající sociální struktura je podobnější předválečné struktuře než "potlačené" struktuře minulého režimu.

Radikální transformace sociální struktury, redistribuce privilegií a nevýhod mezi některé členy společnosti jsou jenom jedněmi z příčin, proč je přechod od socialistické diktatury ke kapitalistické demokracii těžší než "pouhý" přechod od diktátorského kapitalismu k demokratické a tržní společnosti. Právě proto se tento přechod označuje jako "revoluce".

4. Specifika přechodu k demokracii ve střední a východní Evropě

Není snadné vysvětlit hlavní rozdíly mezi demokratizačními procesy ve střední a východní Evropě a jinými diktátorskými nebo autokratickými systémy. Nejpočetnější odpovědí je, že pod pokličkou útlaku se všechny potlačované city a vášně vzdouvají až k pomstě. To je zčásti jistě pravda, není to však jediný důvod.

Na jedné straně neexistuje žádná korelace mezi intenzitou útlaku a hněvem, který se dnes objevuje: Jugoslávie byla nepochybně jednou z nejméně represivních

⁹) Potomci šlechtických rodin, kteří opustili zemi po válce, a vláda se nedávno střetli kvůli navrácení části majetků původním majitelům. Překážkou je, že restituenti nejsou maďarskými občany a podle současného práva cizinci nesmějí vlastnit půdu.

zemí. Ani ve třech výše uvedených skupinách zemí se v průběhu demokratizace neodehrály takové procesy jako nacionalismus či rasismus a nastolování teritoriálních požadavků.

Na druhé straně je těžké předpokládat, že komunistický totalitní systém byl výrazně více represivní než jiné moderní diktatury. Tento argument platí v případě politického a ekonomického systému. I vnější pozorovatelé, které nemůžeme obvinít z náklonnosti k bývalému režimu, potvrdili jeho částečné úspěchy v úsilí zmenšit chudobu nebo obecně zpřístupnit služby jako zdravotní péči a vzdělání. I když je reálný socialismus považován za podobný fašismu, jeho ideologie byla přece jen lidsky přijatelnější.

Musíme hledat i jiné faktory než útlak. Jedním z nich je "duch doby". Nacionalismus, rasismus, pohyb doprava, zesílení neonacistických nebo extrémně pravicových hnutí se objevují i v některých (či mnohých?) západních demokraciích. (Jedním možným vysvětlením je, že kolaps socialismu jaksi nepřímě oslabil obranu proti pravicovým hnutím v západních zemích. Nakonec socialistické státy používaly levicovou ideologii, i když ji v praxi neuplatňovaly. Proto lze zhroucení reálného socialismu interpretovat jako důkaz toho, že pouze pravice má pravdu.)

To však nevypadá jako celá pravda. Často slyšíme, že nemoc zachvacující tyto země je způsobena absencí opravdové revoluce. "Retroaktivní spravedlnost" je prosazována, aby naplnila tuto revoluci tím, že vymění lidi na co největším počtu důležitých míst. Často je slyšet i obvinění, že "členové politické elity se úspěšně zachránili sami" tím, že přeměnili svůj politický nebo symbolický kapitál v jiný, většinou ekonomický. Obecně se pak revoluce chápe jako radikální změna v personálním složení vládnoucí vrstvy.

Jestliže příkladem skutečné revoluce je revoluce francouzská i se svými gilotinami, pak se naštěstí žádná revoluce ve střední a východní Evropě nekonala. Pokud však revoluce znamená radikální změnu ekonomických, politických a jiných institucí, navíc s kompletní změnou strukturních sil společnosti, pak jsou současné změny v této části Evropy nejen přechodem od diktatury k demokracii, ale skutečnou revolucí. Ve třech skupinách zemích byly politické instituce podstatně změněny, stejně jako složení elity. Co je v bývalých socialistických zemích navíc, je charakter a relativní důležitost determinant sociální struktury a jejích strukturních jednotek (skupin, tříd), které se rovněž od základu mění.

Někteří charakterizují přechod jako "kontrarevoluci", což je termín s negativní konotací. Tento termín není zcela v pořádku, protože "reálný socialismus" nebyl životný systém, který měl být poražen kapitalismem v otevřené konfrontaci. Protože to byl "non-system", zhroutil se sám od sebe. Nicméně protože jde o kompletní návrat ke kapitalismu, může být viděn jako kontrarevoluce. Za sebe bych řekla: mnozí z nás si přáli, aby reálný socialismus zmizel a zavedl se trh a parlamentní demokracie, nebyli jsme však připraveni plně rozvinutý kapitalismus přijmout. Odtud pramení hledání třetí nebo čtvrté cesty [Ferge 1990], které se nakonec ukázalo být marné.

Radikální transformace sociální struktury, nucená redistribuce privilegií a nevýhod, drastické odmítnutí té nejchudší části společnosti, mohou být důvody

vysvětlujícími, proč je přechod ze socialistické diktatury ke kapitalistické demokracii těžší než "pouhý" přechod od diktátorského kapitalismu k demokratické tržní společnosti.

5. Vliv transformačního procesu na sociální politiku

5.1. Stručný přehled "socialistické" sociální politiky

Největším paradoxem je, že "socialismus" žádnou sociální politiku nemá. Termín sociální politika v socialistických státech zmizel na začátku 50. let a znovu se objevil až v 70.-80. letech.

Z ideologického hlediska nebyla sociální politika vůbec potřebná, protože "všechno", co systém dělal, bylo údajně sociální politikou, která sledovala zájem "každého". Proto, s výjimkou státem organizovaného systému sociálního pojištění, neexistovaly žádné jiné instituce pro plánování, financování a administrativní zabezpečení sociální politiky. Ideologie zrušila existenci sociálních problémů, např. nezaměstnanosti a chudoby. Proto i nerozvinuté sociální služby a skromná sociální pomoc, které se na tyto problémy zaměřovaly před válkou, byly okolo roku 1950 zrušeny.

Ani z politického a systémového hlediska sociální politika neexistovala, protože - podle logiky totalitarismu - politická účelovost determinovala fungování všech subsystémů, takže ani subsystémy oficiálně a institucionálně existující neměly žádnou samostatnost. Ve skutečnosti některé základní sociální problémy jako uspokojování základních potřeb nebo plná zaměstnanost, se řešily prostřednictvím ekonomiky, přes cenovou dotaci, předstíranou plnou zaměstnaností kombinovanou s vnitřní nezaměstnaností. To škodilo ekonomické racionalitě a namísto řešení problémů je spíše zastíralo.

Dnešní hodnocení sociální politiky za socialismu není jednoznačné. Odhlížeje od ideologického pláště a nesnadného spojení s ekonomikou je jasné, že tento systém byl přecentralizován, byl extrémně nedemokratický, fungoval bez základních práv a účasti na kontrole. Byl to systém zbytkový ve svém financování, protože prioritu měla politika a ekonomika; zajímal se jen o "velké" sociální systémy (zdravotnictví, důchodové zabezpečení atd.) a zapomínal na individuální potřeby. Fungování systému sociálního zabezpečení bylo spojeno nejen s legitimizační funkcí (což platí pro řadu zemí), ale i s uplatňováním sociální kontroly. Proto např. bylo podmínkou přístupu k sociálním dávkám zaměstnání a preferovány byly zaměstnanci státního sektoru.

Nicméně zatímco existuje téměř obecná shoda, že politika a ekonomika musí být úplně odmítnuty a transformovány, není to tak jasné v případě sociální politiky. V ekonomii a politice byly hlavní instituce uměle vytvořeny na ideologickém základě a vnuceny hrubým a nedemokratickým způsobem společnostem, bez domácích tradic a lidové opory. Měly dokazovat, že socialismus byl konstituován jako přímá negace kapitalismu.

To však neplatí o sociální politice. Velké systémy - sociální pojištění, veřejné zdravotnictví - nebyly vnuceny a měly ve většině později socialistických zemí stoletou tradici. Vyvíjely se od 60. let minulého století na základě letitých

požadavků dělnických hnutí, včetně požadavku plné zaměstnanosti. Tyto instituce se nesnažily negovat kapitalistická řešení. Naopak v posledních třech desetiletích sledovaly vývoj na Západě, v souladu s doporučeními a konvencemi Mezinárodního úřadu práce. Oprávnění byla rozšířena, byla zaváděna různá univerzální nebo skoro univerzální řešení; u sociálního pojištění byl princip "pojištění" obohacen solidaristickými prvky, aniž by byla popřena vztaženost k příjmům zaměřená na uspokojení lépe situovaných vrstev.¹⁰

Výsledkem bylo, že rozsáhlá chudoba, která přetrvávala ještě v nejhorších dobách stalinismu, se do poloviny 80. let značně snížila. Jen v málo západních zemích byla taková situace.

Tabulka 1. Podíl "chudých" v maďarské populaci 1870- 1980

Období	Charakteristiky chudoby	Celková populace	Populace chudých v mil.	v %
<i>Rakousko-Uherská monarchie:</i>				
okolo 1870	poskytování příspěvků,	13,5	9	65
okolo 1910	absolutní chudoba, pauperismus, obrovské nerovnosti	18,2	9-10	50-55
<i>po Trianonské smlouvě:</i>				
okolo 1935		8,9	5,7-7	65-80
okolo 1940		9,1	5	55-60
<i>Hned po válce:</i>				
	převážně absolutní poskytování příspěvků			"nikdo" "všichni"
okolo 1948		9,2	4,6-6	56-60
okolo 1952		9,5		65-75
<i>Období po roku 1956:</i>				
okolo 1960	převážně relativní	10,0	3-4	30-40
okolo 1980	sociální chudoba	10,7	1,5-3	10-30

Pramen: Ferge 1984

5.2 Formování nové sociální politiky

Mezi vlivy, které ovlivňují formování nové sociální politiky vládních stran, lze rozlišit silné konzervativní a některé liberální (libertariánské) tendence. Socialistické nebo sociálně demokratické hodnoty jsou velmi slabé a v defenzívě, a to jak v parlamentu, tak i v dalších oblastech vytváření politiky.

¹⁰) Např. v Maďarsku se podíl sociálního zabezpečení a zdravotnictví na GDP zvýšil z 10 % v roce 1970 na 14 % v roce 1980 a dále rostl. Podíl činil 19 % v roce 1988 a dosáhl 21 % v roce 1990, vzhledem ke snížení GDP. Podle údajů OECD byl západoevropský průměr okolo 12 % v roce 1970 a 18 % v roce 1988 [OECD 1980].

Dominantní konzervativní a neoliberální síly radikálně odmítají sociální politiku předchozího systému a snaží se ji nahradit novou, která bude založena na jiných hodnotách a principech. Přívrženci obou směrů prohlašují, že stát vydával příliš mnoho a "rozmazloval" lidi přemírou ochrany; tím se stal neefektivním. Podívejme se na některé návrhy reformy sociální politiky společné konzervativcům i neoliberálům:

- První požadavek se týká radikálního omezení státních výdajů. Tyto snahy zůstaly doposud neúspěšné, protože výdaje na sociální sféru se zvětšují. "Úspěšné" jsou nicméně v reálných číslech: v Maďarsku v roce 1989 dosáhly sociální výdaje 344 miliard forintů a v roce 1990 442 miliard v nominálních cenách. Míra inflace byla 128,9, proto byla v roce 1990 reálná hodnota sociálních výdajů jen 342 miliard. Potřeby mezitím výrazně vzrostly.
- Dalším sdíleným názorem je, že univerzální přístup k dávkám je rozchazováním. Podle konzervativců je tento přístup nespravedlivý, protože "když dáváte bohatým, berete chudým". Podle neoliberálů je neefektivní: "musíme zapomenout na socialistické egalitářství a podporovat jenom chudé".
- V obou pojetích by se tedy klíčovým pojmem sociální politiky měla stát "cílenost na skutečně potřebné" na základě pečlivého zjišťování individuálních podmínek.

Liberálové, podporovaní mezinárodními měnovými institucemi, kromě toho úspěšně tlačí na marketizaci služeb:

- Veřejný systém zdravotnictví byl parlamentem v roce 1992 zrušen a nahrazen zdravotním pojištěním. Tím se zdravotnická péče stala méně přístupnou pro ty, kteří si ani nemohou dovolit platit minimální příspěvky, ani nejsou dost chudí na to, aby za ně platil stát, nebo si státní pomoc nezaslouží (nezaměstnaní, kteří ztratili práci vlastní vinou, neregistrovaní bezdomovci). Zmenšuje se rozsah dávek, které jsou hrazeny pojišťovnou a zavádějí se placené zvláštní služby (volný výběr lékaře v nemocnici, delší pobyt v sanatoriu atd.). Začíná fungovat soukromé pojištění, soukromé nemocnice atd.
- Pozitivním výsledkem je diverzifikace školského systému. To však dnes neznamená jen pluralismus v nabídce služeb. Existují nové soukromé školy všech úrovní, které mohou dostávat státní podporu, ale svoji vysokou kvalitu si udržují jen díky vysokým poplatkům. Protože státní školy nemají dost finančních prostředků, jejich kvalita nutně klesá, a z toho důvodu lépe situované skupiny budou spíše vyhledávat soukromý sektor.
- Již existují návrhy na reformu důchodového pojištění, které se snaží tuto oblast přizpůsobit trhu a zlevnit. To znamená snížení výše příspěvků a dávek, odstranění solidaristických prvků a upřednostnění různých soukromých pojištění.
- Nejslibnějším cílem liberálů je mobilizovat občany ke svépomoci prostřednictvím různých spontánních organizací.

Konzervativci také sledují svoje vlastní cíle, které nemusí být nutně schvalovány liberály. Protože mají hlavní slovo ve vládě a většinu v parlamentě, jsou jejich snahy dost úspěšné.

- Hlavním principem konzervativců je "subsidiarita". To znamená, že stát by měl být útočištěm poslední volby; církev a rodina by měly zvýšit své úsilí; a také neziskový sektor by měl být posílen.
- Dohromady vzato, katolické hodnoty a křesťanská morálka musí být opět oživeny. Rodina, její stabilita a výchova dětí musí být obnoveny. Potraty by měly být přinejmenším omezeny. Jedním z nástrojů reinstalace církve je navrátit jí školy (před válkou patřilo církvi 60 % všech škol). Již byl schválen zákon o navrácení téměř veškerého majetku.
- Vysoce se cení soukromá nebo náboženská dobročinnost. Soucit s chudými je tlučen snahou nerozmazlovat je. Proto se zdůrazňuje zaslouženost a posiluje se kontrola toho, zda jsou chudí skutečně odkázáni na pobírání příspěvků (to je velmi důležité, protože nezaměstnanost a práce "načerno" nezaměstnaných se vymyká kontrole.)

Vůdčími motivy konzervativní sociální politiky jsou tedy pluralismus sociálního zabezpečení a selektivnější poskytování služeb. To posiluje zpravidla diverzifikovanou politiku vůči chudobě. Nicméně jsou i jiné vnitřní síly (liberálové, socialisté) a existuje také vliv západní Evropy. Přitom samotná Světová banka se přimlouvá za civilizovanější sociální pomoc, než Maďarsko kdykoli v minulosti mělo (pomoc tu byla vždy, před válkou i po ní, i když výběrová). Navrhovaný systém sociální pomoci má tuto situaci zlepšit, dokončit "záchrannou síť" a zavést skutečná sociální práva. Háček je v tom, že nejsou peníze potřebné na zabezpečení této pomoci pro ty, kteří ji skutečně potřebují.

5.3. Jak se může nová sociální politika dotknout občanů?

Některé změny v sociální politice nemusí nutně napomáhat občanství a demokracii, protože působí opačně na pozitivní svobody. Většina občanů očekávala, že změna systému zlepší jejich situaci. Mnohým se jejich očekávání nesplnila. Více než polovina obyvatelstva si myslí, že se jejich životní úroveň snížila a oslabil se pocit existenční jistoty. Většina rodin registruje značné zhoršení životních podmínek, i když se tempo zhoršování od roku 1990 do roku 1991 zpomalovalo.

Tabulka 2. Hodnocení finanční situace rodin v porovnání s předchozím rokem (národní soubor)

Finanční podmínky	1990	1991
Stejně	12,1	26,7
Horší	85,3	70,5
Lepší	2,6	2,8

Pramen: Institut pro ekonomický a sociální výzkum odborů.

V malém průzkumu na podzim 1991 byly rodiny požádány, aby se zařadily na sedmistupňové škále na základě hodnocení svých materiálních podmínek v době průzkumu, před ním a po něm. Ukázalo se opět citelné zhoršení, větší naději do

budoucná mělo jenom několik respondentů. Tyto výsledky nejsou v rozporu s jinak podloženým předpokladem, že společnost se začíná polarizovat.

Tabulka 3. Zařazení rodin na sedmistupňové škále
(800 městských rodin)

		Před 3 roky	V době výzkumu	Za 3 roky
1	Nejchudší	3,8	8,3	23,4
2		9,4	15,5	26,2
		(13,2)	(23,8)	(49,6)
3		28,8	41,5	22,6
4		40,6	31,3	16,9
5		15,8	3,2	7,7
		(85,2)	(76,0)	(47,2)
6	Nejbohatší	1,3	0,1	2,8
7		0,3	0,1	0,4
		(1,6)	(0,2)	(3,2)
Celkem		100,0	100,0	100,0

Pramen: Předběžná data z výzkumu "trade-off" mezi rostoucí svobodou a klesající rovností. ELTE, katedra sociální politiky.

Transformace společnosti tedy doposud přinesla narušení životních jistot pro většinu populace. Velká část střední třídy sklouzla do chudoby nebo se jí cítí být ohrožena.

Kromě chudoby existují další negativní zkušenosti a pocity spojené se ztrátou jistoty práce, bydlení, příjmů apod. Někteří mohou cítit, že ztratili kontrolu nad sebou samým a osudem svých dětí (ztráta podporované mobility, rostoucí výdaje na vzdělání). Jsou-li jejich ztráty velké a jednotlivci nebo rodiny již nenacházejí žádnou možnost zařadit se do hlavního proudu (protože k tomu nemají schopnosti a tržní dovednosti), jejich negativní svobody jsou ohroženy.

Za nejúčinnější prostředek pomoci chudým se považuje rozšíření sociální pomoci. Jakkoli je to nevyhnutelné a potřebné, její důsledky jsou nepříznivé pro sociální občanství. Pomoc vždy vytváří nerovný vztah. Je to jednostranné gesto směřující shora dolů. I když je to právně podloženo, jedna část společnosti vlastně vydržuje druhou, bez reciprocity. Kromě dobře známých důsledků, jako je neadekvátnost, nepokrytá populace, past chudoby [Atkinson 1991], nejde o svobodný, smluvní vztah mezi rovnocennými partnery. V tomto smyslu jde o rozpor s etikou buržoazní společnosti.

Jiná inovace, totiž zaměstnanecká sociální politika (firemní systémy důchodového pojištění) vytváří (téměř feudální) pouta mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Tržně založené sociální pojištění, pokud je smluvní, osvobozuje od omezujících svazků. Protože se ale řídí pravidly trhu, může vést k velmi nízkým

dávkám či dokonce k vyloučení mnohých. Tak přispívá ke zvětšování podílu těch, kteří jsou odkázáni na svazující vztahy sociální pomoci.

Stručně řečeno, nové formy sociální politiky jsou svazující. Jestliže existence jedince závisí na někom druhém, nemůže si svobodně volit vlastní postup a není schopen manifestovat potenciální konflikty. Kromě toho selektivnost a segmentace sociálního pojištění oslabují sociální solidaritu a posilují sociální segmentaci a exkluzi.

* * *

Nyní je již jasné, že i ty nejlepší prvky sociální politiky předchozího systému musí zmizet. Namísto jejich zlepšení demokratizací a decentralizací budou radikálně transformovány, a to nikoli nutně k lepšímu. Kdyby však nová sociální politika nabídla skutečnou záchrannou síť, změna by tolik neznamenal, alespoň krátkodobě. Dostupná evidence však nasvědčuje tomu, že to je vysoce nepravděpodobné. Zmenšování zdrojů, hrozba nebo i vypuknutí občanské války, protikladné politické zájmy a slabost "cílových skupin" mohou vést k vadné politice, neschopné předcházet masovému zbídačování populace a zhoršování služeb.

Politické důsledky jsou jasné. Jak uvedl jeden úředník Světové banky, ve střední a východní Evropě "závisí politická stabilita přinejmenším na tom, jak vlády dokáží zajistit, aby se klíčové sociální služby (školství, zdravotnictví, péče o staré) v postupu přechodu nezhoršovaly, a jak dokáží rozšířit a zlepšit sociální služby v nových oblastech, jako je podpora v nezaměstnanosti a sociální pomoc jako poslední útočiště" [Harbison 1992].

Tomuto však není příliš nasloucháno. Většina nových států je zjevně neochotná nebo neschopná rozvíjet "aktivní účast" a tím umožnit svým občanům skutečně využívat jejich nově získané svobody.

Na závěr něco optimistického: při vši různosti stále častěji dochází k tomu, že nově emancipovaní občané, dokonce ti nejvíce vydědění, bezdomovci a nezaměstnaní, stále častěji vytvářejí hnutí, která chrání jejich zájmy a vykonávají tlak na vládu. Možná právě jejich zásluhou se v dohledné době zformuje více demokratická a participativní sociální politika.

Přeložili Miriam Laššáková a Jiří Večerník

ZSUZSA FERGE je v současné době vedoucí oddělení sociální politiky na Eötvös University v Budapešti. Zabývá se zkoumáním v oblastech sociální stratifikace, reprodukce nerovností, školství a sociální politiky. Publikovala 15 knih, často přednáší v zahraničí.

Literatura

- Atkinson, A. B. 1991. *The Social Safety Net*. Paper prepared for the International Institute of Public Finance. Rukopis.
- Avineri, S. 1991. *The Return to History. International Perspectives*. The American Jewish Committee.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

- Ferge, Z. 1990. "The Fourth Road: The Future for Hungarian Social Policy." In *Social Policy in the New Eastern Europe*, ed. by B. Deacon and J. Szalai. Avebury.
- Ferge, Z. 1992. "Social Policy Regimes and Social Structure." In *Social Policy in a Changing Europe*, ed. by Z. Ferge, J. E. Kolberg. Campus/Westview.
- Ferge, Z., S. M. Miller 1987. "Social Reproduction and the Dynamics of Deprivation." In *Dynamics of Deprivation*, ed. by Z. Ferge, S. M. Miller. Gower.
- Fraternité Ltd. 1992. *Mozgástér és alternatívák* (Limits of action and alternatives in the social policy of the county Borsod). Budapest.
- Harbison, R. 1992. *Human resources and the transition process*. Paper presented on the Regional Senior Policy Seminar on Economic Restructuring and the Social Safety Net for Central and Eastern Europe, Hungary 1992.
- Hirschman, A. O. 1991. *The Rhetoric of Reaction*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Marshall, T. H. 1965. "Citizenship and Social Class." In *Class, Citizenship and Social Development*. Anchor Books Edition.
- Meidner, R. 1978. *Employee Investment Funds*. London: Allen and Unwin.
- Nove, A. 1983. *The Economics of Feasible Socialism*. London: Allen and Unwin.
- O'Donnell, G., P. C. Schmitter, L. Whitehead (eds.) 1986. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OECD 1990. *Historical Statistics 1960-1988*.
- Offe, C. 1991. "Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe." Paper prepared for the Congress of the Hungarian Sociological Association, Budapest. *Szociológia*.
- Polányi, K. 1944. *The Great Transformation*. Beacon Press.
- Sen, A. 1990. "Individual Freedom as Social Commitment." *The New York Book Review* 14. 6. 1990.
- Szalai, J. 1991. *Child Poverty in the Industrialized Countries - the Hungarian Case*. Paper prepared for UNICEF.
- The World Bank 1991 and 1992. Country reports on the social policy of Bulgaria; of Hungary; of Czechoslovakia*. Washington, DC.
- The World Bank 1992. Romania. Human Resources and the Transition to a Market Economy*. Washington, DC.

Summary

The most basic gains of the movement away from the state socialist system are the civil and political rights citizens now repossess. In other words, the traditional "negative" freedoms of modern capitalist democracies are now legally guaranteed, even if the political institutions and the civil movements, which are usually underpinning these rights, are not yet fully consolidated. The paper analyses the deliberate and the unintended (quasi-international) changes in the economy and politics. In both spheres the deliberate changes are strengthening civil or political rights, while many unintended or quasi-intended steps are maintaining former structures, weakening the results of change. One of the unforeseen and unintended consequences is the identity crisis, explaining to some extent many new conflicts.

The institutional (legal, etc.) changes together with the radical structural changes are leading to fundamental changes. While it is early to describe the new class structure, it is likely that the revival of pre-war identities, of unchecked ("wild-east") market forces, of relatively

weak resistance by weaker segments of society may lead to a class structure reminiscent of the pre-war situation.

The new leading social forces and their political ideologies have a deep impact on social policy. It is assumed that while subsystems, such as the economy or politics of state socialism, were to be rejected in a wholesale way as artificial, non-viable and illegitimate, the same is not entirely true for social policy. However, an unreflected rejection of the past and the acceptance of conservative and neoliberal ideologies is resulting in a haphazard and ideologically-based dismantling of the former system. This action, together with the economic collapse, entails a large amount of existential insecurity, and very unequal and unjust distribution of the costs of the transition. It is suggested that more effort should be put in preventing massive impoverishment and disintegration in order to avoid serious political backlashes.

In what follows, an attempt is made to map the most important processes affecting the (re)construction of citizenship in ex-socialist countries. A special emphasis is put on social policy, which is instrumental in guaranteeing social rights, an integral part of (social) citizenship.