

Legitimita redistribuce: Česká republika v mezinárodním srovnání

Tomáš SIROVÁTKA – Marie VALENTOVÁ*

1. Cíle a legitimita redistribuce

V této stati se zabýváme legitimitou redistribuce v české společnosti. Jde o významný problém, neboť v demokratické společnosti legitimita redistribuce a z ní vyplývající hospodářská a sociální politika státu (vedle jiných faktorů) podepírají legitimitu celého společenského a politického systému. Legitimita redistribuce se proto nutně promítá i do politických programů a rozložení politických sil, které prosazují či slibují prosazovat tyto programy.¹ Zdá se, že redistribuce v širokém slova smyslu (jako proces získávání a vynakládání prostředků státem) je dokonce jedním z klíčových prvků politických programů a lze podle ní dobře definovat i pravolevou dimenzi politického spektra.

Moderní kapitalismus jako smíšený systém trhu a veřejného sektoru je někdy označován jako „sociální stát“ (*welfare state*), jehož hlavním nástrojem je redistribuce. Sociální stát „rozděluje tržní příjem znovu poté, co trh vykonal svou práci“ (Ringen, 1987, s. 4). Na jedné straně zdaňuje soukromé zdroje vytvářené na trhu, na druhé straně poskytuje veřejné statky, sociální programy, služby a dávky. Sociální stát tak poskytuje v určitých situacích lidem zdroje a prostředky k životu, jež jsou do značné míry nezávislé na jejich úspěchu v tržní soutěži. Esping-Andersen (1990) toto úsilí označuje obecným termínem dekomodifikace; ta je podle něho nutná jak pro přežití jednotlivců, tak pro existenci samotného systému. Umožňuje totiž reprodukci pracovníků (a na nich závislých osob) v situacích, kdy nemají pracovní příjmy.

Dekomodifikace a redistribuce musejí být uplatněny takovým způsobem, aby se nenarušila funkce tržního mechanismu, takže sociální stát je v tomto ohledu „sebeomezujícím se sociálním státem“ (Offe, 1985). Požadavky na sociální stát se navíc mění v důsledku vývoje (post)moderního kapitalismu. V minulosti reagoval sociální stát na nové sociální problémy spojené se

* Výzkumný ústav práce a sociálních věcí Praha, výzkumné centrum Brno
(tomas.sirovatka@vupsv.cz) (marie.valentova@vupsv.cz)

A full English-language version of this paper is available at the journal's Web site:
www.financeauver.org

¹ Nemusejí je však nutně realizovat – podle Downse (1956) politické síly formulují svou hospodářskou politiku proto, aby vítězily ve volbách, nikoliv proto, aby ji realizovaly.

vznikem a vývojem moderní společnosti. Jeho cílem bylo především omezovat dopady „moderních“ rizik spojených s výlučnou závislostí lidí na příjmu z placené práce a s rozkladem širší tradiční rodiny a jejích sociálně ochranných funkcí (Flora – Heidenheimer, 1981). Šlo o situace a události, které lidem znemožňují dosahovat dostatečný příjem z placené práce. Dalším významným cílem sociálního státu bylo současně zmenšování třídních nerovností.

Ke konsolidaci sociálního státu v období třicátých až padesátých let minulého století a jeho následnému růstu v letech padesátých až sedmdesátých došlo v důsledku rozšíření moderních rizik napříč společnostmi. To se stalo poté, kdy se kategorie „sociální rizika“ a „sociální třídy“ přestaly jednoznačně překrývat, když širší společenské vrstvy se cítily být v rostoucí míře vystaveny „moderním rizikům“. Tehdy získal sociální stát, jenž představuje kolektivní ochranu před moderními riziky a způsob jejich rozprostření, širokou veřejnou podporu a legitimitu (Baldwin, 1980).² Moderní rizika začala být považována za „sociální rizika“ (Stiglitz, 1997, s. 392) v tom smyslu, že jim je vystavena společnost jako celek.

Na počátku 21. století se povaha moderních rizik dále mění. Rizika se globalizují, což znamená, že se zvyšuje počet a rozšiřuje okruh víceméně nepředvídatelných událostí, přičemž společnost sama tato rizika v rostoucí míře „produkuje“ (Giddens, 1990). V důsledku technologického pokroku je například práce vytlačována technikou, což v kombinaci se stupňující se soutěží na propojených globálních trzích zvyšuje rizika nezaměstnanosti i v obdobích ekonomického růstu. Rizika se přitom sociálně diferencují a lidé jim stále častěji čelí jako jednotlivci, a nikoli jako sociální skupiny či třídy (Beck, 1992). (Post)moderní společnost není ovšem jen „rizikovou“, nýbrž také „bohatnoucí“ společností, měřeno růstem produktivity a spotřeby. Růst životní úrovně podporuje i možnost a schopnost jednotlivců individuálně se zajišťovat.

Z uvedených souvislostí mohou vyplývat dva rozdílné přístupy k otázkám spojeným s redistribucí. První z nich předpokládá, že zájem jednotlivců na sdílení sociálních rizik se snižuje; kolektivní ochrana před moderními riziky se větší části občanů nejeví jako nejlepší alternativa, naopak nároky na zvýšení daní a příspěvků ve prospěch co nejširšího pokrytí sociálních rizik, včetně ochrany menšiny těch méně úspěšných (zejména dlouhodobě nezaměstnaných), vnímá větší část společnosti jako ohrožení svých zájmů (Galbraith, 1992); příliš redistributivní sociální stát je pak odmítán i pro jeho četné zneužívání. Podle druhého přístupu se naopak očekává, že nepředvídatelnost (post)moderních rizik klade ve společnosti založené na občanském principu stále naléhavější výzvy k udržení kolektivního sdílení těchto rizik, a to jak v zájmu jednotlivců, tak společnosti jako celku; tato strategie pak přináší vyšší nároky na přerozdělování prostřednictvím daní a veřejných výdajů.

Kromě volby mezi těmito přístupy vyvstává i řada dalších otázek týkajících se rozsahu přerozdělování ve vztahu k různým sociálním rizikům či situacím a v souvislosti s tím i ve vztahu k různým sociálním skupinám.

² Původně byli moderním rizikům vystaveni především příslušníci třídy průmyslového proletariátu. Zainteresovanost středních tříd na sociálním státu významně ovlivnily zkušenosti z krize ve třicátých letech a důsledky druhé světové války.

Rozhodnutí o rozsahu a účelu (adresátech) redistribuce se opírají o společenský konsenzus týkající se kritérií-principů sociální spravedlnosti, podle nichž je možné posuzovat různé situace. Legitimita redistribuce se vztahuje jak k těmto obecnějším principům, tak ke konkrétním rozhodnutím o rozsahu a účelu redistribuce.

2. Výzkumné otázky a data

V tomto článku si klademe čtyři otázky, jež považujeme pro posouzení legitimacy redistribuce za podstatné:

- Jaká jsou obecnější kritéria-principy, o která se opírají požadavky české veřejnosti na sociální výdaje státu?
- Jaké jsou požadavky české veřejnosti na rozsah sociálních výdajů státu?
- Jaké jsou preference české veřejnosti z hlediska účelu a adresátů sociálních výdajů?
- Jaké jsou preference české veřejnosti, pokud jde o alternativní (privátní) řešení při zajištění se proti sociálním rizikům?

K analýze využíváme několika datových souborů zahrnujících postoje k daním, sociálním výdajům a redistribuci. Zvláště významná jsou mezinárodní srovnání, a to z hlediska komplexní podmíněnosti legitimacy redistribuce ekonomickými, politickými, kulturními a sociálními faktory. Ke srovnání jsme vybrali země, jež svými tradicemi reprezentují liberální (Velká Británie), konzervativní (Německo), sociálnědemokratický (Švédsko) a jihoevropský (Itálie) model sociálního státu. Kromě nich a naší společnosti pak sledujeme také další reformní středoevropské země (Maďarsko a Polsko).

Konkrétně jde o tyto datové soubory:³

- *Evropská studie hodnot (ESH) z roku 1999* (náhodný výběr, v ČR 1908 respondentů, v Itálii 2000, v Maďarsku 1000, v Německu 2036, v Polsku 1095, ve Švédsku 1015 a ve Velké Británii 1000),
- *ISSP – Role vlády z roku 1996* (náhodný výběr, v ČR 1100 respondentů, v Maďarsku 1500, v Polsku 1183, ve Švédsku 1238, v zemích bývalého Západního Německa 2361, v zemích bývalého Východního Německa 1109 a ve Velké Británii 989),
- *Ekonomická očekávání a postoje (EOP) z let 1992–1998* (kvótní výběr, v roce 1992 2084 respondentů, v roce 1993 2071 respondentů, v roce 1994 1307 respondentů, v roce 1996 1459 respondentů a v roce 1998 1380 respondentů),
- *Legitimita sociální politiky 1999* (kvótní výběr, 1319 respondentů).

3. Principy sociální spravedlnosti a redistribuce

D. Miller (1976) rozlišil v pojetí sociální spravedlnosti tři základní principy: (rovná) práva, potřeby a zásluhy. Podle něho je koncept sociální spravedlnosti generován kulturně, přičemž důraz kladený na jed-

³ Autoři děkují zejména Sociologickému datovému archivu Sociologického ústavu AV ČR za možnost využití souborů dat z výzkumů ISSP, EOP a ESH.

TABULKA 1 Principy sociální spravedlnosti v mezinárodním srovnání (index)

	zajistit rovnou příležitost ke vzdělání	oceňovat lidi za jejich výsledky	garantovat uspokojení základních potřeb všech	zabránit velkým příjmovým nerovnostem
Velká Británie	*	1,71	1,39	2,40
Německo	1,36	1,72	1,44	2,16
Švédsko	*	1,91	1,46	2,71
Itálie	1,22	1,97	1,44	2,24
Maďarsko	*	1,40	1,27	1,67
Polsko	*	1,39	1,32	1,80
Česká republika	1,27	1,45	1,75	2,38

pramen: (ESH, 1999)

vysvětlivka: * Otázka nebyla v dané zemi součástí dotazníku.

znění otázky: „Co by měla společnost zajišťovat, aby byla považována za spravedlivou?“ Uvedeny jsou průměrné hodnoty pro vybrané země, varianty odpovědí: 1 = velmi důležité, 5 = ani trochu důležité.

notlivé principy je proměnlivý. Rovná práva jsou spojována s občanským principem a univerzalisticky definovanými nároky, jež v největším rozsahu garantuje sociálnědemokratický model. Princip potřeb je spojován s rezidualizmem a selektivitou v liberálním sociálním státu, jež pokrývá jen nezbytné potřeby nejchudších. Princip zásluh je spojován s reciprocitou nejvíce v korporativistickém⁴ „pojišťovacím“ modelu. Kromě toho lze ještě odlišit „mechanicky rovnostářský“ přístup, jež klade důraz na rovnost ve výsledcích a bývá přiřazován k sociálnědemokratickému modelu. V praxi sociálního státu ovšem neexistují tyto modely v čisté podobě, a tak jde spíše o míru důrazu kladeného na jednotlivé principy. Navíc ve vztahu k různým situacím a oblastem sociální politiky se v rámci jednoho modelu mohou uplatňovat odlišné principy (Sirovátka, 2000).

Ve výzkumu Evropská studie hodnot byly principy sociální spravedlnosti operacionalizovány souborem otázek, jež odpovídají základním cílům sociálního státu: rovným právům (příležitostem), zásluhám, potřebám a rovnosti ve výsledcích. Položky tohoto souboru se navzájem nevyklučovaly, neboť autoři projektu zřejmě respektovali Millerův předpoklad, že při rozhodování o redistribuci se různé principy prolínají. Jak ukazuje *tabulka 1*, u všech lze zaznamenat posun průměrných hodnocení ke kladnému pólu. Česká veřejnost, podobně jako je tomu v jiných zemích, nejvíce akcentuje princip rovných příležitostí. Spolu s Poláky a Maďary klade o něco větší důraz na princip zásluh než Západoevropané. Naopak o něco menší je důraz kladený v ČR na princip potřeb. Na rozdíl od Maďarska a Polska se česká populace odlišuje rovněž menším důrazem na zmírnění nerovností.

⁴ Sociálně pojišťovací model prosazovaný konzervativními reformátory, jako byli Bismark a von Taffe, byl rovněž explicitně formou třídní politiky. Usiloval – z hlediska sociální stratifikace – o dosažení dvou cílů současně: prvním cílem bylo konsolidovat rozdíly mezi pracujícími zavedením odlišných programů pro různé třídy a statusové kategorie (zejména v tom se – mimo jiné – projevuje jeho silný korporativistický charakter); druhým cílem bylo svázat loajalitu jednotlivce přímo s monarchií a ústřední státní mocí – srov. (Esping-Andersen, 1990, s. 24).

TABULKA 2 Volba mezi odpovědností jednotlivce či státu a volba mezi principem zásluh a principem rovnosti (index)

	„Jednotlivci by měli převzít více odpovědnosti, aby se o sebe dokázali postarat.“ KONTRA „Stát by měl převzít více odpovědnosti a zajistit, aby bylo o každého postaráno.“		„Mělo by se více podnítit úsilí jednotlivce.“ KONTRA „Příjmy by měly být vyrovnanější.“	
	1991	1999	1991	1999
Velká Británie	5,16	4,45	4,50	5,40
Německo	4,20	4,74	4,80	*
Švédsko	3,29	4,22	4,55	*
Itálie	5,50	5,63	5,19	4,98
Maďarsko	6,22	6,09	5,19	*
Polsko	5,60	5,73	3,51	4,91
Česká republika	4,37	4,89	4,68	5,51

pramen: (ESH, 1991), (ESH, 1999)

vysvětlivka: * Otázka nebyla v dané zemi součástí dotazníku.

znění otázky: „Teď bych byl(a) rád(a), kdybyste mi mohl(a) říci své názory na různá témata. Kam byste svůj názor umístil(a) na škále 1–10?“

Uvedeny jsou hodnoty průměru, přičemž čím nižší je hodnota průměru, tím silnější je souhlas s prvním výrokem.

To odpovídá tomu, že i rozsah chudoby je u nás nižší: v roce 1996 se nacházelo pod 50 % mediánu příjmu 4,5 % populace v ČR, 7 % v Maďarsku a 12 % v Polsku (Förster – Tóth, 1999).

V situacích, kdy se lidé musejí při své volbě rozhodovat mezi jednotlivými principy, se rozdíly v preferencích zvyrazňují. Evropská studie hodnot umožňuje sledovat volbu mezi individuální odpovědností a spoléháním na stát a také volbu mezi zásluhovostí a rovností. V těchto dvou dimenzích můžeme rovněž sledovat časové posuny v preferencích. Jak ukazuje *tabulka 2*, pokud jde o spoléhání se na stát, česká populace dosahuje „průměrného“ skóre na desetibodové škále i „průměrného“ umístění mezi jinými zeměmi, přičemž vcelku mírně převažuje tendence k individuální odpovědnosti před spoléháním na stát. Polsko a Maďarsko se v porovnání s námi jeví jako více „paternalistické“, zatímco srovnávané země EU (s výjimkou Itálie) zase jako více „individualistické“.

Stojí za povšimnutí, že důraz na odpovědnost státu se u nás v průběhu devadesátých let zvýšil. Principy rovnosti a zásluh mají v české populaci v podstatě vyrovnané zastoupení. V porovnání s dalšími srovnávanými zeměmi je u nás akcent na princip rovnosti nejsilnější. V průběhu devadesátých let přitom důraz na princip rovnosti u nás zřetelně narostl. Nepřekvapuje poněkud nižší důraz na princip rovnosti v případě Polska, pokud si povšimneme, že zde na začátku devadesátých let proběhl výrazný posun k principu zásluh. Jak ukazuje *tabulka 3*, důraz na odpovědnost státu a princip rovnosti je u osob s nižším socio-ekonomickým statutem v české populaci výraznější než v ostatních srovnávaných zemích.

Z porovnání postojů české veřejnosti k principům redistribuce můžeme dovodit, že dopad „transformačních rizik“ (ztráty dřívějších sociálních jistot) a vedle nich také růst příjmových a společenských nerovností se pro-

TABULKA 3 Volba mezi odpovědností jednotlivce či státu a volba mezi principem zásluh a principem rovnosti podle socio-ekonomického statusu respondenta (index)

	„Jednotlivci by měli převzít více odpovědnosti, aby se o sebe dokázali postarat.“ KONTRA „Stát by měl převzít více odpovědnosti a zajistit, aby bylo o každého postaráno.“				„Mělo by se více podnitit úsilí jednotlivce.“ KONTRA „Příjmy by měly být vyrovnanější.“			
	A	B	C	D	A	B	C	D
Velká Británie	*	*	*	*	*	*	*	*
Německo	3,84	4,3	5,19	6,06	*	*	*	*
Švédsko	3,94	4,42	4,27	4,65	*	*	*	*
Itálie	5,04	5,58	5,71	6,22	4,11	4,78	5,43	5,64
Maďarsko	4,52	5,77	6,42	6,42	*	*	*	*
Polsko	5,05	5,17	5,78	6,41	4,24	3,91	5,25	5,42
Česká republika	3,78	4,55	5,39	6,43	4,41	5,08	6,22	6,47

pramen: (ESH, 1999)

vysvětlivky: * Otázka nebyla v dané zemi součástí dotazníku.

A = vyšší a vyšší střední třída, B = střední a nemanuální pracovníci, C = kvalifikovaní a polokvalifikovaní dělníci, D = pomocní dělníci, nezaměstnaní

jeví zvýšeným důrazem na odpovědnost státu a větší rovnost v příjmech. Je však třeba vzít v úvahu, že v ČR i dalších zemích existuje nesoulad mezi postoji k obecným principům sociálního státu na straně jedné a ke konkrétním řešením na straně druhé. Na úrovni principů se totiž více projevuje vliv hodnotové, ideologické a politické orientace občanů, zatímco v hodnoceních a podpoře konkrétních opatření se více uplatňují jejich individuální zájmy (Ringgen, 1987), (Peillon, 1996), (Rabušic – Sirovátka, 1999). Proto ze zjištění o preferovaných principech nevyvozujeme jednoznačné závěry, pokud jde o konkrétní požadavky veřejnosti na rozsah sociálních výdajů, a tím i redistribuce.

4. Požadavky na redistribuci: nižší daně, nebo vyšší sociální výdaje?

Ve výzkumu ISSP Role vlády z roku 1996 byla položena otázka: „Kdyby měla vláda volit mezi snížením daní, nebo zvýšením výdajů na sociální účely, co by si podle Vás měla vybrat?“ s následujícími variantami odpovědí: „snížit daně, i kdyby to znamenalo menší výdaje na sociální účely“, anebo „zvýšit výdaje na sociální účely, i kdyby to znamenalo vyšší daně“. Jak ukazuje *tabulka 4*, v Maďarsku a sledovaných zemích západní Evropy s výjimkou Velké Británie převažovaly v roce 1996 spíše požadavky na snížení daní. Tomu odpovídá i skutečnost, že vítězné levicové či středolevicové strany ve volbách v letech 1997–1998 zakládaly svůj volební program na příslibu snížení daní nebo alespoň jejich nezvyšování (Bonoli – George – Taylor-Gooby, 2000, s. 72). Podobný slib dala ve vládním prohlášení také ČSSD v roce 1998, přičemž argumentovala spíše lepším výběrem daní.

Pokud se pokusíme porovnat úroveň zdanění příjmů v uvedených zemích s preferencemi pro snížení daní, můžeme konstatovat, že preference soci-

TABULKA 4 Požadavky na sociální výdaje ve vybraných zemích v roce 1996

v %

země	snížit daně	zvýšit výdaje na sociální účely	nemůže se rozhodnout	celkem	rozdíl snížit daně – zvýšit dávký
Maďarsko	57,7	24,2	18,2	100	33,5
Německo-záp.	52,0	24,0	24,0	100	28,0
Itálie	51,4	32,4	16,2	100	19,0
Švédsko	44,5	34,9	20,6	100	19,6
Polsko	29,5	24,8	45,7	100	4,7
Německo-vých.	28,4	43,5	28,1	100	-15,1
Česká republika	27,9	41,9	30,1	100	-14,0
Velká Británie	21,0	55,5	23,5	100	-34,5

pramen: (ISSP-Role vlády, 1996)

álních výdajů a zvyšování daní nijak zřetelně nesouvisí s reálnou úrovní či progresivitou zdanění příjmů. Nicméně Česká republika i Velká Británie a do jisté míry také Polsko patří k zemím, které zdaňují příjmy o něco méně než ostatní srovnávané země, přičemž jejich občané dávají přednost zvýšení dávek před snížením daní.

Požadavek snížit daně i za cenu omezení sociálních výdajů je častý spíše v zemích, v nichž jsou sociální výdaje vysoké, jako ve Švédsku (kolem 35 % HDP), nebo na střední úrovni, jako v Německu (30 %) či v Itálii (25 %) (Eurostat, 2000). Větší příklon k redistribuci ve východní části Německa lze přičítat frustraci z konfrontace s životní úrovní v západní části země. V České republice a Velké Británii, které se odlišují vyšší podporou pro sociální výdaje, je úroveň výdajů na nižší nebo střední úrovni (kolem 21 % HDP v ČR a 26 % HDP ve Velké Británii). Ještě více než rozsahem veřejných výdajů se ale obě země podobají svým „nasměrováním“ redistribuce. Dávky jsou zde v relaci ke mzdám spíše nižší a směřují hlavně ke skupinám s nízkými příjmy. K jejich alokaci je hojně využito testování příjmů, vysoká je rovněž progresa zdanění (Večerník, 1998, s. 86–87). Kromě toho lze považovat první polovinu devadesátých let v obou zemích za období růstu příjmových rozdílů a růstu snahy pravicových vlád o prosazení liberálního modelu. Na rozdíl od Velké Británie šlo u nás především o postupnou nápravu příjmových relací podle zásluhových principů.

Jak ukazuje *tabulka 5*, požadavky na sociální výdaje tedy souvisejí – vedle obecnějších faktorů sociální spravedlnosti – jak s reálným rozsahem redistribuce, tak s její podobou (například s progresivitou zdanění a cílností dávek). Podpora zvyšování sociálních výdajů je vyšší u skupin, jež jsou více zainteresovány na sociálním státu, ať je rozlišujeme podle postavení na trhu práce, nebo podle sociálního (třídního) postavení. Odchytky v preferencích ve prospěch vyšších sociálních výdajů nejsou v závislosti na třídním postavení tak výrazné jako odchytky ve prospěch snížení daní (a současně také odchytky v podílech nerozhodnutých respondentů). Pozornost zasluhuje v tomto ohledu malá podpora pro snížení daní ze strany dělnické a nižší třídy (k nimž se řadí 41 % populace) oproti narůstající podpoře snížení daní ze strany střední třídy (32 % populace). Pracovní akti-

TABULKA 5 Postavení na trhu práce, třídní postavení a preference zvýšení sociálních výdajů v roce 1996 v ČR v %

postavení na pracovním trhu a sociální sebezajištění	snížit daně	zvýšit výdaje na sociální účely	nerozhodnut	celkem
zaměstnaní	33,5	37,9	28,6	100
bez stálého pracovního poměru	20,4	47,1	32,5	100
vyšší a vyšší střední třída	36,8	39,5	23,7	100
střední třída	33,2	44,2	22,6	100
nižší střední třída	26,9	41,6	31,4	100
dělnická třída	24,1	42,2	33,7	100
nižší třída	23,7	40,7	35,6	100

pramen: (ISSP-Role vlády, 1996)

poznámka: Do kategorie bez stálého pracovního poměru spadají nezaměstnaní, studenti, důchodci, ženy v domácnosti a na mateřské dovolené.

vity ovlivňují zájem na zvýšení sociálních výdajů a zejména pak na snížení daní ve větší míře než třídní sebezajištění.

Preference zjištěné výzkumem ISSP zvyšovat dávky i daně je však třeba brát obezřetně. Jiné výzkumy naznačují, že příklon české populace k redistribuci není až tak výrazný. Ve výzkumu Legitimita sociální politiky z roku 1999 se celých 56 % respondentů vyslovilo pro variantu „zvýšení dávek a zlepšení sociální a zdravotní politiky, jen pokud to bude možné formou úspor v jiných oblastech státních výdajů, bez zvyšování daní“, přičemž 17 % dotázaných naopak podpořilo vyšší dávky i vyšší daně. Pouze 9 % dotázaných upřednostnilo variantu snížení daní a odvodů i za cenu omezení sociálních dávek (a sociální politiky), přičemž 18 % respondentů zůstalo nerozhodnutých.

Uvedená zjištění o preferenci větších sociálních výdajů a redistribuce českou veřejností, ale také jistý nárůst podpory redistribuce u nás bychom mohli interpretovat jako reakci na subjektivně vnímané omezení rozsahu sociálních opatření a osobního přínosu z nich: zejména máme na mysli snížený přínos z redistribuce pro rodiny v období 1988–1998 (Večerník, 2002). Oproti tomu v souladu s teorií racionální volby by měl klesat zájem středních i vyšších tříd na veřejných výdajích a na redistribuci, protože jim nevyhovuje rostoucí cílenost sociálních transferů na skupiny s nízkými příjmy.

I když výsledky zachycené různými výzkumy se liší (do značné míry ale také v důsledku odlišných formulací otázek a možností odpovědi), můžeme učinit dva závěry. Na jedné straně podle žádného z výzkumů není většina respondentů nakloněna zvyšování daní za účelem zvýšení sociálních výdajů. Na druhé straně je ale podpora zvýšení sociálních výdajů i za cenu zvýšení daní v České republice vyšší než ve většině srovnávaných zemí.

5. Požadavky na účel sociálních výdajů: které dávky, které služby?

Pro hodnocení požadavků na sociální výdaje z hlediska jejich účelu používáme dva indikátory v podobě indexů. Za prvé je to index „obecných požadavků“, jenž byl sestaven z reakcí na předložené teze: „Vláda by měla

TABULKA 6 Obecné a specifické požadavky na sociální stát (index)

země	obecné požadavky	specifické požadavky	rozdíl
Česká republika	1,36	2,30	- 0,94
Maďarsko	1,35	2,17	- 0,92
Itálie	1,24	1,86	- 0,62
Velká Británie	1,25	1,87	- 0,62
Německo-záp.	1,54	2,06	- 0,52
Švédsko	1,34	1,84	- 0,50
Polsko	1,33	1,80	- 0,47
Německo-vých.	1,36	1,71	- 0,35

pramen: (ISSP-Role vlády, 1996)

vysvětlivka: Průměrná hodnota indexu na stupnici: 1 = nejvyšší až 4 = nejnižší.

TABULKA 7 Hodnocení současné úrovně výdajů na sociální politiku v ČR

v %

odpovědi: „Úroveň výdajů státu je velmi nízká nebo nízká.“ – podle oblastí	nižší třída a nižší střední třída	střední třída	vyšší a vyšší střední třída	celkem
podpora bydlení	83	79	64	79
zdravotní péče	63	56	54	59
politika zaměstnanosti (aktivní opatření)	76	67	59	71
dávky v nemoci, při úrazu a invaliditě	67	60	51	62
rozvoj školství a vzdělávání	62	63	52	61
dávky rodině	64	57	51	60
důchody a zajištění ve stáří	53	42	42	48
garance životního minima	59	43	32	49
dávky v nezaměstnanosti	56	39	39	46
celkově sociální politika	77	65	59	71

pramen: Legitimita sociální politiky 1999 (minimum 954 platných odpovědí – asi 10–29 % respondentů nedokázalo úroveň výdajů na uvedené jednotlivé oblasti posoudit).

mít povinnost zabezpečovat zdravotní péči pro nemocné.“ a „Vláda by měla mít povinnost zabezpečovat slušnou životní úroveň starým lidem.“ Uvedený index reprezentuje souhrn požadavků „většinové společnosti“: respondenti vyslovují podporu či odmítnutí pomoci státu v situacích ohrožení stability příjmu, se kterými je konfrontován každý „řádný“ občan (stáří a nemoc). Oproti tomu index „specifických požadavků“ měří podporu státu zaměřenou na specifické sociální skupiny, jako jsou dlouhodobě nezaměstnaní a chudí lidé. Je konstruován na základě reakcí na teze: „Vláda by měla mít povinnost zabezpečovat slušnou životní úroveň nezaměstnaným.“ a „Vláda by měla mít povinnost zabezpečovat slušné bydlení pro ty, kdo si je nemohou dovolit.“ – tabulka 6.

Zjišťujeme, že ve všech modelech sociálního státu jsou očekávání občanů vůči státu vysoká, pokud jde o obecné, univerzální požadavky, které jsou v centru zájmu většiny lidí. Požadavky na ochranu marginálních skupin jsou podstatně menší. Čeští respondenti však kladou v mezinárodním srovnání nejnižší požadavky na sociální stát ve vztahu k „marginálním skupinám“ (zde jde o nezaměstnané a chudé). Protože podpora obecných požadavků je u nás vcelku vysoká, podobně jako v jiných zemích, je v ČR zjištěn největší rozdíl mezi úrovní obecných a specifických požadavků.

Hodnocení sociálních výdajů podle jednotlivých oblastí (účelů) jsme dále ověřovali na novějších datech z výzkumu „Legitimita sociální politiky“ z roku 1999. Zjistili jsme, že celková úroveň výdajů na sociální účely je v ČR hodnocena asi 60 % dotazovaných (tj. 70 % platných odpovědí) jako nízká. Kritické hodnocení však už není tolik směřováno vůči opatřením určeným pro marginální skupiny. Deficit je tedy pocíťován spíše v oblasti obecných požadavků a kromě toho rovněž v dalších oblastech, které souvisejí se zlepšováním lidského kapitálu a rovnosti příležitostí (zdraví, vzdělání, přístup k pracovnímu trhu, bydlení) – *tabulka 7*.

Hodnocení celkové úrovně sociálních výdajů je přitom ovlivněno individuálním zájmem na těchto opatřeních – například subjektivním pocitem chudoby, sebezaražením ke společenské třídě a také politickou orientací. Lidé, kteří se cítí chudí či příslušníky nižších tříd, a také lidé, kteří podporují levicové politické strany, hodnotí celkovou úroveň výdajů na sociální politiku kritičtěji.⁵ Nicméně korelace mezi sociálním postavením a názory na státní výdaje není příliš silná. Například vidíme, že hodnocení středních tříd a nižších tříd si jsou blízká ve většině oblastí sociální politiky. O poznání nižší požadavky projevují však příslušníci středních tříd, pokud jde o zajištění marginálních skupin, konkrétně pokud jde o dávky v nezaměstnanosti a garanci příjmového minima.

6. Kolektivní ochrana nebo soukromé pojištění?

Pokud je „solidární“, resp. kolektivní systém sociálního zabezpečení hodnocen jako nepostačující, pak může být vyhovujícím řešením buď zlepšení tohoto systému (zvýšením daní a příslušných výdajů), anebo využití soukromého připojištění, případně při souběžném omezení rozsahu sociálního pojištění. Lze předpokládat, že posun k soukromému připojištění bude výhodnější zejména pro vyšší příjmové skupiny. Kolektivní systémy pojištění však zatím u nás mají prioritu: podíl těch, kteří soukromé pojištění preferují před kolektivním (sociálním) pojištěním, je nízký. Preference privátního řešení v oblasti důchodů, nemocenských dávek a zdravotní péče se také významně liší podle sociálního/třídního postavení.

Jak ukazuje *tabulka 8*, obecně jsou privátní formy připojištění odmítány jen velmi malou částí české populace. Svědčí o tom také ta okolnost, že více než polovina ekonomicky aktivní populace má u nás dnes uzavřeno penzijní připojištění. V České republice je podíl lidí tolerantních k privátním formám zajištění v oblasti stáří a zdravotnictví dokonce vyšší než ve Velké Británii. Podle British Social Attitudes Survey v roce 1989 63 % tamní populace připustilo penzijní soukromé připojištění, 49 % pak připustilo připojištění na kvalitnější zdravotní péči (Taylor-Gooby, 1991, s. 116).⁶

⁵ Hodnota Spearmannova koeficientu pořadové korelace mezi preferovanou politickou stranou na škále levice–právice a hodnocením výše výdajů na sociální politiku byla nejsilnější (0,26), korelace s pocitem chudoby slabší (0,22) a korelace se sociálním sebezaražením nejslabší, avšak rovněž významná (0,18), vše na hladině významnosti 0,000.

⁶ Je třeba poznamenat, že znění otázky bylo v British Social Attitudes Survey poněkud odlišné: „Nakolik souhlasíte s následujícím výrokem: Pro ty, kteří si to mohou dovolit, by mělo být umožněno si zajistit lepší úroveň důchodů, resp. zdravotní péče.“

TABULKA 8 Preference soukromého připojištění v ČR

v %

účel-druh soukromého připojištění	nižší třída a nižší střední třída	střední třída	vyšší a vyšší střední třída	celkem
důchodové				
osobně preferuje	28,6	40,9	56,6	35,2
připouští, ale nepreferuje	49,2	46,5	40,8	47,7
odmítá, nepovolil by	9,7	3,2	-	6,5
neví	12,5	9,4	2,6	10,6
	100	100	100	100
na předčasný důchod				
osobně preferuje	18,1	27,5	41,6	23,3
připouští, ale nepreferuje	51,4	46,3	42,9	49,0
odmítá, nepovolil by	12,5	11,0	6,5	11,5
neví	18,0	15,1	9,1	16,2
	100	100	100	100
nemocenské dávky				
osobně preferuje	18,0	23,4	37,7	21,5
připouští, ale nepreferuje	47,7	53,1	46,8	49,7
odmítá, nepovolil by	17,3	10,1	7,8	13,9
neví	17,0	13,3	7,8	14,9
	100	100	100	100
na zdravotní péči				
osobně preferuje	13,7	18,5	30,3	16,7
připouští, ale nepreferuje	43,5	48,5	44,7	45,5
odmítá, nepovolil by	28,6	21,0	22,4	25,2
neví	14,3	12,0	2,6	12,6
	100	100	100	100

pramen: (Legitimita sociálního zabezpečení, 1999)

znění otázky: „Nakolik podporujete možnost osobního, soukromého připojištění proti některým rizikům? To by existovalo jako doplnění dosavadního povinného systému odvodů a dávek.“

7. Závěrem

Postoje české veřejnosti k principům sociální spravedlnosti, jež legitimují rozsah a účel redistribuce, nejsou zcela jednoznačné. Vcelku však odpovídají trendu, který převládá v současné době i ve vyspělých demokratických zemích s tržní ekonomikou. Platí to například o preferencích české populace na ose mezi odpovědností jednotlivce a odpovědností státu i na ose mezi zásluhami a rovností. V průběhu devadesátých let u nás ovšem došlo k mírnému zvýšení důrazu na roli státu a na princip rovnosti. Zejména pokud jde o požadavky na rozsah veřejných výdajů a redistribuce, pak v porovnání s většinou zemí západní Evropy nebo s jinými reformními zeměmi střední Evropy česká společnost podporuje o něco více redistribuci. Jak dovozujeme, vedle rozdílů v akcentech na principy spravedlnosti sehrává při formování těchto požadavků svoji roli subjektivní zhodnocení sociálních důsledků transformace a s tím související vnímání ztrát při změně redistribučního systému.

Požadavky na redistribuci jsou však u nás značně diferencovány podle účelu sociálních výdajů. Legitimita redistribuce sloužící ochraně specifických sociálních rizik (která se vztahují k marginálním skupinám) je vní-

mána jako výrazně nižší v porovnání s legitimitou redistribuce ve prospěch obecných sociálních rizik. Tento rozdíl je přitom v případě ČR větší než v jiných srovnávaných zemích.

Tržní transformace přináší posun v rozsahu a charakteru sociálních nerovností. Ty stále více spočívají v kapacitě lidí adaptovat se na nové situace a požadavky dynamického pracovního trhu, tedy ve „schopnostech“ (*capabilities*) a „výkonnostech“ (*functionings*) podle A. Sena (1992). Tento posun se odráží také v požadavcích občanů, pokud jde o účel sociálních výdajů. Kromě zmíněných obecných požadavků mají ve vnímání občanů vysokou legitimitu rovněž ta opatření, která udržují a zlepšují kvalitu lidského kapitálu, a tedy i podporují schopnost jednotlivců uspět v tržní, meritokraticky orientované společnosti. Většina české veřejnosti však oproti tomu nepreferuje přerozdělování příjmů po vertikální ose (směrem k chudým).

Soukromé připojištění je převažující částí společnosti hodnoceno jako přijatelná forma ochrany proti sociálním rizikům, a to ve více oblastech. Nicméně je chápáno spíše jako forma doplňující systémy sociálního pojištění, nikoli upřednostňováno namísto nich. Ukazuje se také, že vývoj spějící k růstu sociálních rozdílů – včetně diferenciací míry, v níž jsou lidé vystaveni sociálním rizikům – má dva důsledky: jednak se více diferencuje preference různých sociálních vrstev co do celkového objemu sociálních výdajů a redistribuce, jednak se více diferencuje podpora sociálních výdajů z hlediska jejich účelu: vyšší a střední vrstvy stále méně podporují sociální dávky a služby cílené ve prospěch nižších vrstev. Domníváme se rovněž, že rostoucí cílenost sociálních dávek především na nižší sociální vrstvy, prosazovaná u nás v devadesátých letech, posiluje oba uvedené směry diferenciací postojů k redistribuci, tj. jak podle sociálních vrstev, tak podle účelu redistribuce.

LITERATURA

- BALDWIN, P. (1990): *Politics of Social Solidarity*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- BECK, U. (1986): *Risk Society*. Cambridge, Polity Press, 1986.
- BONOLI, G. – GEORGE, V. – TAYLOR-GOODY, P. (2000): *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge, Polity Press, 2000.
- DOWNS, A. (1956): *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row, 1956.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press, 1990.
- Eurostat (2000): *A Statistical Eye on Europe 1988–1998*. EC, Luxembourg, 2000.
- FLORA, P. – HEIDENHEIMER, A. J. (EDS.) (1981): *The Development of Welfare States in Europe and America*. London and New Brunswick, Transaction Publishers, 1981.
- FÖRSTER, M. F. – TÓTH, I. G. (1999): *Trends in Child Poverty and Social Transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland. Experiences from the Years after Transition*. Paper for the conference “Child well-being in rich and transition countries. Are children in growing danger of social exclusion?” Luxembourg, 30 September–2 October, 1999.
- GALBRAITH, J. (1992): *The Culture of Contentment*. Harmondsworth, Penguin, 1992.
- GIDDENS, A. (1990): *The Social Consequences of Modernity*. Cambridge, Polity Press, 1990.
- MILLER, D. (1976): *Social Justice*. Oxford, Clarendon Press, 1976.
- OFFE, C. (1985): *Disorganized Capitalism*. Cambridge, Polity Press, 1985.

PEILLON, N. (1996): *Qualitative Analysis of Welfare Legitimacy*. *Journal of European Social Policy*, vol. 6, 1996, no. 3, pp. 171–190.

RABUŠIČ, L. – SIROVÁTKA, T. (1999): Český sociální stát a jeho legitimita. *Sociologický časopis*, roč. 35, 1999, č. 4, ss. 397–421.

RINGEN, S. (1987): *The Possibility of Politics*. Oxford, Oxford University Press, 1987.

SEN, A. (1992): *Inequality Re-examined*. Oxford – New York, Oxford University Press, 1992.

SIROVÁTKA, T. (ed.) (2000): *Česká sociální politika na prahu 21. století: efektivnost, selhávání, legitimita*. Brno, Masarykova univerzita, 2000.

STIGLITZ, J. E. (1997): *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha, Grada Publishing, 1997.

TAYLOR-GOOBY, P. (1991): *Social Change, Social Welfare, Social Science*. Harvester, Wheatsheaf, 1991.

VEČERNÍK, J. (1998): *Občan a tržní ekonomika. Příjmy, nerovnost a politické postoje v české společnosti*. Praha, Nakladatelství Lidové noviny, 1998.

VEČERNÍK, J. (2002): Přerozdělování příjmů daněmi a dávkami v České republice: jeho proměny a reflexe po roce 1989. *Finance a úvěr*, roč. 52, 2002, č. 1.

SUMMARY

JEL Classification: A14, H5, I3, I38

Keywords: redistribution – social justice – private and public insurance

Redistribution Legitimacy: Czech Republic in International Comparison

Tomáš SIROVÁTKA – Marie VALENTOVÁ: Research Institute for Labor and Social Affairs Prague, Research Centre Brno
(tomas.sirovatka@vupsv.cz) (marie.valentova@vupsv.cz)

This paper considers the legitimacy, scope and purposes of redistribution in Czech society. The authors use data from international surveys from the mid-nineties onward, as well as several national Czech surveys. The authors claim that Czech society does not favor extensive redistribution in principle. Nevertheless, redistribution expectations are stronger than in other European countries. This may be the result of the social consequences of economic transition. While improving benefits for marginalized groups are met with little public support, general benefits, according to public opinion, should be increased. Measures to improve human capital and flexibility in the labor market are supported by the majority opinion as well. The Czech population also prefers to combine collective (social) protection with private supplementary insurance.

A full English-language version of this paper is available at the journal's Web site: www.financeauver.org.