Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav Politologie

Bakalářská práce

Martin Michalička

Kritické přezkoušení teorie Herberta Kitshelta

Critical Revision of Herbert Kitschelt´s Theory

Praha 2010

vedoucí práce: PhDr. Martin Polášek

Za vedení bakalářské práce, stejně jako za cenné podněty a připomínky děkuji svému vedoucímu PhDr. Martinu Poláškovi

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

V Praze dne 10. 7. 2010

Martin Michalička

Anotace

Práce zkoumá aplikovatelnost stranických modelů pro omezování sociálního státu dle teorie Herberta Kitschelta na český politický systém. Kitscheltova teorie předpokládá, že klíčovým faktorem pro vývoj sociálního státu je nastavení stranického systému. V souvislosti s tím přináší řadu teoretických podmínek a empirických modelů. Práce tedy zkoumá, zda český stranický systém byl dostatečně rozvinutý, aby jeho fungování mohlo být popsáno příslušnou teorií, dále, zda sociální stát se nacházel na srovnatelném stupni vývoje a zda ekonomická situace provedení reforem umožňovala. V souladu s Kitscheltovou teorií se pozornost zaměřuje též na situaci v sociálně demokratické straně, jako klíčové straně při aplikacích reforem sociálního státu, se zaměřením na vnitrostranické poměry. Ověření platnosti teorie se děje popsáním role jednotlivých vlád v období, kdy to teoretická omezení umožňují.

Klíčová slova: Omezování sociálního státu, stranický systém, sociální demokracie.

Abstract

My thesis is focused on validity of Herbert Kitschelt´s welfare state retrenchment theory in the case of the Czech republic. Theory assumes role of the political parties and the political system setting up to be the key point for explaining welfare state development. It brings crucial conditions, which have to be fullfilled in case welfare retranchment should occur. In case of czech political system is necessary to check, whether contemporary party system is on a such level, that allows succesfull comparation with developed west European party systems and whether welfare state development is at least similar to its western counterparts. Social democratic party is object of detailed focus due to the key role, which this party has in accordance to the original theory. Situation and behavior of government body are investigated there, where theoretical demands for aplication of this theory have been fulfilled.

Keyword: welfare state retrenchment, party system, social democracy.

OBSAH:

1 Úvod 6
2 Deskripce původní teorie omezování sociálního státu 8
2.1 Sociální stát dle Kitschelta 8
2.2 Modely stranických systémů 11
3 Deskripce českého stranického systému a jeho zařazení k příslušnému modelu 14
3.1 Ústavní systém 15
3.2 Politické póly 16
3.2.1 Hlavní politické póly 16
3.2.2 Vedlejší póly 17
3.2.3 Další strany 18
3.3 Aplikace podmínek omezování sociálního státu na český politický systém 18
3.3.1 První podmínka 19
3.3.2 Splnění druhé a třetí podmínky 21
3.3.3 Splnění čtvrté podmínky 21
3.4 Nejbližší model 21
4 Analýza role sociální demokracie 23
4.1 Posouzení role české sociální demokracie 25
4.1.1 Dilema první – politicko ekonomická situace 25
4.1.2 Dilema druhé - volební pozice 26
4.1.3 Dilema třetí-vnitrostranická situace 26
4.1.4 Vnitrostranická situace sociální demokracie 26
4.1.5 Role vnitrostranických organizací 28
5 Ověření platnosti teorie na základě vývoje v ČR 33
5.1 Vývoj ekonomiky ve sledovaném období 33
5.2 Vývoj welfare state 35
5.2.1 Srovnání českého welfare state se systémy modelových zemí 36
5.2.2 Situace jednotlivých vlád 37
5.2.3 Období 1996-1998 38
5.2.4 Období 1998-2002 39
5.2.5 Období 2002-2006 40
6 Závěr 42
Seznam použité literatury a odborné zdroje 44

Seznam zkratek

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

KDU-ČSL – Křesťansko demokratická unie-Československá strana lidová

KSČ – Komunistická strana Československa

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

KSS – Komunistická strana Slovenska

ODA – Občanská demokratická aliance

ODS – Občanská demokratická strana

SPR-RSČ – Sdružení pro republiku-Republikánská strana Československa

US – Unie svobody

1 Úvod

Vývoj sociálního státu je jedním z dlouhodobých témat politologického výzkumu. Politické systémy států západní Evropy se již nejméně tři desítky let vážně věnují problematice jeho ideálního nastavení a udržitelnosti. V souvislosti s tím, jak se Česká republika stále zřetelněji přibližuje běžnému evropskému standardu (a to jak strukturou ekonomiky, tak i složením společnosti), se téma udržitelnosti a reformovatelnosti objevuje i u nás.

Ve své práci bych chtěl prozkoumat, zda lze západoevropský model omezování welfare state, založený na klíčové roli politických stran aplikovat i na situaci v České republice. Základním zdrojem bude práce Herberta Kitschelta *Partisan Competition and Welfare State Retrenchment, When Do Politicians Choose Unpopular Policies?*

Prozkoumám, zda se současná situace v ČR dá alespoň přiměřeně srovnávat se situací zemí, na nichž byla původní teorie postavena. Pokusím se analyzovat a podřadit český stranický systém pod jednu z kategorií Kitscheltova členění, a předpovědět, jakým vývojem by měl dle této teorie náš sociální stát procházet. Následně zkusím zkomparovat tuto předpověď s reálným vývojem. Má práce by tedy měla odpovědět na tři zásadní otázky: Lze aplikovat Kitscheltovu teorii omezování sociálního státu na podmínky České republiky? Za předpokladu, že ano, ke kterému z Kitscheltových modelů by měla být zařazena? Odpovídá vývoj sociálního státu v České republice predikcím Kitscheltovy teorie tam, kde je její aplikace možná?

Limity

Ačkoliv je stranický přístup všeobecně rozšířen, není považován za jediný možný způsob, jak nahlížet na vývoj welfare state. Další přístupy se soustředí na roli politických institucí nebo na proměnu celkového socio-ekonomického prostředí.

Ekonomický přístup souvisí se základní rozdílem mezi naturalistickým a konstruktivistickým pohledem, tedy na ty které se domnívají, že existuje objektivní realita, kterou mohou bez dalšího popisovat a na ty, které předpokládají, že realitu lze nejen popisovat, ale i aktivně spoluvytvářet. V případě ekonomického přístupu k omezování welfare state to znamená otázku, zda reformy budou diktovány objektivní ekonomickou nezbytností, nebo sociální

konstrukcí o existence této objektivní ekonomické nezbytnosti. Naturalistické přístupy předpokládají stav, kdy reformy již nebudou otázkou politickou, ale čistě ekonomickou, jejíž rozřešení nebude podléhat politické diskuzi. Oproti tomu konstruktivistický přístup klade důraz na roli sociálních konstrukcí. Aktéři, kteří z určitého důvodu prosazují reformy, se mohou pokoušet vyvolat dojem, že země se nachází v situaci, kdy otázka reforem přestává být otázkou politickou, ačkoliv tento stav ve skutečnosti objektivně nenastal (Hay 2002).

Institucionální přístup považují za hlavní aspekt omezování welfare state samotnou strukturu systému. Ačkoliv existují určité rozdíly mezi historickým institucionalismem a institucionalismem racionální volby, obě shodně dospívají k závěru, že prováděny budou pouze malé a opatrné změny. Jakékoliv velké změny jsou považovány za neprůchodné, pokud chce vláda nějaké reformy prosadit, musí to udělat mimo hlavní proud veřejné diskuse. Poukazuje se rovněž na to, že od svého zavedení je welfare state velmi stabilní (Esping-Andersen 2001). Oproti historickému institucionalismu, který vysvětluje slabé výsledky při omezování welfare state z retrospektivního hlediska, se institucionalismus racionální volby zaměřuje i na podmínky, za kterých by reformy sociálního státu mohly projít (Pierson 2001).

I mezi teoriemi, které vidí jádro rozhodování o omezování welfare state v rovině politických subjektů existují rozdílné přístupy. Lze je v zásadě rozdělit do dvou kategorií. První přístup, který je předmětem zkoumání této práce, klade zásadní důraz na problematiku politických stran. Druhý si spíše všímá vztahu mezi ochotou aktérů reformovat a tím, kdo za reformy ponese odpovědnost. Pokud se odpovědnosti bude moci bezpečně zbavit, patrně bude náchylnější k provádění reformní politiky (Green-Pedersen 2001).

2 Deskripce původní teorie omezování sociálního státu

Herbert Kitschelt ve své práci *Partisan competitionand Welfare state retrenchment, When Do Politicians choose Unpopular politics?,* přichází s teorií o souvislosti mezi podobou stranického systému a přístupem k reformám sociálního státu.

Vychází z předpokladu, že ačkoliv obecně jsou voliči proti jakýmkoliv omezením v sociálním systému, od osmdesátých let dochází v zemích západní Evropy k jevu, že i strany a politici, prosazující omezování navyšování nebo dokonce škrty v sociální oblasti, opakovaně vyhrávají volby. Je možné za určitých okolností prosazováním obecně nepopulárních reforem dosáhnout opětovného volebního vítězství. To, zdali je možné v daném státu omezování sociálního státu před voliči obhájit, lze odvodit ze složení stranického systému. Klíčovým faktorem je dle Kitschelta zejména role sociálně demokratických stran, pokud jsou zastoupeny v podobě relevantní politické síly (Kitschelt 2001).

Teorie sama se dá rozdělit na dvě samostatné části. První část popisuje, které podmínky jsou nutné nebo příznivé k omezování sociálního státu. Druhá část na základě těchto podmínek představuje čtyři modely stranických systémů s popisem předpokládaného vývoje sociálního státu.

2.1 Sociální stát dle Kitschelta

Kitscheltova teorie o omezování sociálního státu začíná definicí základního pojmu Welfare state (sociální stát, stát blahobytu). Welfare state tedy chápe jako soustavu státních programů, kterými jsou občané chráněni před nejistotami tržního systému. Jednak povinným pojištěním (důchodovým, zdravotním, sociálním), dále programy pro využití lidského kapitálu (vzdělání i rekvalifikace) a dalšími aktivitami podporující snazší život občanů, zejména rodin (Kitschelt 2001, str. 265). Takto široce vymezená definice může zahrnovat až polovinu výdajové stránky státního rozpočtu. Což jednak naznačuje rozsah, jakého Welfare state dosáhl, jednak předznamenává potenciální problém při aplikaci na konkrétní situace. Kitschelt hned v úvodu

limituje svou teorii dvěma hledisky. Prvním z nich jsou situace, kdy je nutnost reforem zřejmá z objektivních důvodů[1] a kdy tedy nepodléhá politické diskusi. Druhým limitujícím faktorem je množina zemí, na které Kitschelt svou teorii zkoumal. Jedná se povětšinou o vyspělé západoevropské země a další rozvinuté demokratické státy. Přičemž časově lze výzkum vymezit první polovinou devadesátých let. Lze tedy předpokládat, že teorie nebude fungovat vůči zemím, jejichž vnitřní poměry se výrazně odlišují od standardů států, zahrnutých ve výzkumu.

Klíčovou otázkou při řešení dilematu sociálního státu je postoj středového voliče, bez jehož podpory se žádná koalice, mající za cíl reformu sociálního státu, neobejde. V multipolárních systémech je nicméně možné vyjednávací silou ostatních členů koalice prosadit reformy i částečně proti vůli středového voliče. Svou roli může sehrát i důraz na jednotlivé složky sociálního státu. Reformy důchodového a zdravotního systému se obecně příliš nepodporují, naproti tomu reformu zdůrazňující revizi celkového systému sociálního státu ano. Relativně snazší je i získání podpory pro rušení úzce zaměřených programů. Obecně voliči podporují především zachování statutu quo, ovšem jinak z ostatních možností jsou spíše pro škrty v sociálních oblastech, nikoliv další rozšiřování. Výzkumy, zaměřené na názor veřejnosti na další rozšiřování sociálního, lze podle Kitschelta interpretovat závěrem, že podpora sociálnímu státu se neváže jen na jeho současný rozsah a efektivitu, ale rovněž na souhrnnou životní úroveň v dané zemi.

Avšak analýza teoretických východisek jako nejdůležitější předpokládá splnění čtyř okolností, nezbytných k úspěšnému provedení reforem sociálního státu.

První nutnou podmínkou je na jedné straně existence silné a důvěryhodné liberální, tržně orientované strany. Na druhé straně pak propad důvěryhodnosti tradičních obhájců welfare state. Důvěryhodná a relevantní tržně orientovaná strana, která bude působit jako obhájce tržního systému a která si omezování dalších výdajů na sociální stát vytyčí jako součást svého programu a nastolí toto téma na úrovni parlamentu, tím donutí ostatní strany, zaujmout k této

---

[1] Nejzávažnějším z těchto důvodů je pokročilá fáze fiskální krize, kdy veřejné rozpočty již nejsou schopny zajišťovat ani mandatorní výdaje. Do podobné skupiny se řadí i demografické důvody, spojené s dramatickým růstem poměru počtu penzistů k počtu ekonomicky aktivních občanů.

problematice postoj. Zkušenost západní Evropy dokazuje, že při absenci takovéto politické síly v parlamentu mají reformy jen malou šanci projít. Ztráta důvěryhodnosti tradičních obhájců welfare state může souviset s neuspokojivými výsledky hospodářské politiky takovýchto stran nebo s diskreditací celkové koncepce státních zásahů do ekonomiky. V případě, že se jedná o strany dlouhodobě opoziční, stojící na pozicích neslučitelných s tržní ekonomikou, může zde působit i obava ze sociálních experimentů. U těchto stran může negativně působit i fakt, že nikdy nevládly a voliči se jim bojí svěřit moc. Z pohledu liberálních stran ulehčuje situaci i strategie, kdy před volbami liberální strany operují i vcelku mírným programem a teprve po vítězných volbách ohlásí razantní reformy. V této konstelaci pak může vítězná liberální strana provádět reformy bez hrozby ztráty voličů, neboť při ztrátě důvěryhodnosti tradičních obhájců welfare state chybí alternativa, kterou by na jejich místo mohli zvolit. Naproti tomu v situaci, kdy v systému je přítomna alespoň jedna důvěryhodná strana, která obhajuje sociální status quo, má mít tento postup pouze malou šanci na úspěch.

Druhou podmínkou je poměr sil mezi členy vedení dle toho, jaký postup ve volebním boji preferují - poměr mezi stratégy a volebními lídry uvnitř stran. [2] Zatímco stratégové usilují o pozice ve vládě a jsou v tomto zájmu obětovat i podporu části elektorátu, volební lídři se orientují na maximalizaci volebního zisku a odmítají ústupky v oblasti sociální politiky, které by je připravily o nezanedbatelnou část voličské přízně. K tomu, aby reformy měly šanci projít, je nutné, aby stratégové měli dostatečnou podporu pro prosazení své politiky proti opozičním proudům ve vlastní straně. Tento vnitřní tlak se ale netýká všech stran. Nejvíce jsou jím ohrožovány strany, jež se vnímají jako tradiční obhájci welfare state. Tedy v prvé řadě sociální demokracie. V menší míře poté křesťanští demokraté. Tržně orientovaných stran se principiální ztráta důvěry voličů z důvodu omezování sociálního státu v zásadě netýká.

Třetím klíčovou podmínkou má být slabá pozice vnitrostranických organizací.[3] V rámci stran, popřípadě pod jejich záštitou, funguje řada organizovaných či neformálních uskupení, které

---

[2] Kitschelt pro odlišení těchto dvou skupin používá termíny stratég a volební lídr, oboje ve zúženém smyslu. Stratégem se myslí takový člen vedení, který v zájmu vysokého koaličního potenciálu usiluje o orientaci strany směrem k volebnímu středu. Naproti tomu termínem volební lídr (nebo pouze lídr) se myslí člen vedení, který usiluje o maximalizaci volebního zisku, a proto odmítá programové ústupky.

[3] V anglicky psané literatuře se někdy rozlišují přidružené (*affiliated*), pomocné (*ancillary*) či obecně souběžné (*collateral*) organizace (Linek 2004, str. 186)

určitým způsobem mohou profitovat ze stávajícího nastavení sociálního systému, a které se proto budou stavět velmi negativně vůči případným změnám. Především jsou to odborové organizace, popřípadě průmyslové a zemědělské svazy profitující za státních dotací. Pokud je pozice těchto entit ve straně příliš silná, dá se předpokládat malý zájem o politiku sociálních škrtů, neboť právě úzce zaměřené programy podpory, napojené na struktury blízké stranické organizaci, by se staly logicky jedním z prvních a z hlediska propadu volebních preferencí nejméně bolestivých kroků reformátorů. Stejně jako předchozí podmínka se i vztahuje především na poměry ve stranách považovaných za tradiční obhájce welfare state.

Posledním podmínkou je důraz na socioekonomickou linii. Všechny významné politické strany se musí primárně orientovat na ekonomická témata a programy. V opačném případě se předpokládá, že mezi stranami existuje konsensus ohledně ekonomických otázek zhruba na úrovni politického středu a program škrtů v sociální oblasti se opět prosazuje obtížně. I v případě, že všechny strany souhlasí s reformami, nastává pro každou z nich vězňovo dilema, zda ostatní strany nevyužijí sociokulturní linie oproti linii socioekonomické. Rozdíl mezi oběma liniemi při přístupu k omezování sociálního státu spočívá v tom, že zatímco v socioekonomické linii je omezování chápáno jako otázka efektivnosti a efektivního nastavení systému, v sociokulturní se omezování spojuje s legitimitou systému jako takového. Omezování sociálního státu je z pohledu kritiků v tomto prostředí útokem na třetí generaci lidských práv a rovnosti občanů jako nezbytný předpoklad pro fungování demokracie. Kitschelt blíže nezkoumá, zda existuje nějaká kauzální souvislost mezi úrovní sociálního státu a orientací na sociokulturní témata, ale přesto si všímá souvislosti mezi rozsáhlým sociálním státem, na nějž je napojeno velké množství lidí s vyšším vzděláním a orientací dané společnosti sociokulturní témata. Všeobecně lze vysledovat větší zájem o tato témata v kontinentální Evropě než anglosaských zemích, popřípadě i Skandinávii.

2.2 Modely stranických systémů

Teoretické předpoklady, které by měly příznivě či nepříznivě ovlivnit program omezování sociálního státu Kitschelt převedl do podoby čtyř možných politických modelů. Při jejich vytváření podřídil teoretická východiska reálné podobě politických systémů západoevropských zemí.

První model, relativně nejjednodušší, předpokládá existenci dvou významných stran. Jedna z nich je liberální tržně orientovaná, druhá působí jako tradiční obhájce sociálního státu. V těchto podmínkách, při absenci jakékoliv další politické síly, se reformy podaří prosadit, pokud je podporuje středový volič, popřípadě pokud strana hájící sociální status quo momentálně trpí ztrátou voličské důvěry. Levicová strana se naproti tomu může pokusit přebrat tržním liberálům jejich téma a při absenci jiné levicové liberální strany se nemusí obávat ztrát voličské přízně. Do této kategorie by šlo zařadit zejména Spojené království, Austrálii, Nový Zéland a s určitými výhradami i USA, v časovém horizontu 1980-1990.

Druhý model předpokládá na jedné straně tržní liberály a středové strany proti sjednoceným sociálním demokratům. V této konfigurace je opět hlavní ekonomika, ačkoliv i socio-kulturní témata hrají určitou roli. Středo-pravicové konzervativní a liberální strany, a také sociální demokraté jsou v tomto sytému ohrožováni dalšími extrémnějšími uskupeními, pravicovými autoritáři a levicovými liberály. Do reforem se za vhodných okolností mohou snadno pustit pravicové strany. Pro sociální demokracii zde naopak nastává vážné dilema, zde sledovat linii voličské přízně, nebo účasti ve vládě. Za této situace se sociální demokraté mohou rozhodnout prosadit „nový progresivní diskurs"(Kitschelt 2001, str. 268). V jeho rámci se poté sociální demokracie přidá na stranu zastánců mírných reforem. Při masivním odklonu voličů ale straně hrozí vnitřní rozpory. Do tohoto modelu spadají Dánsko a Švédsko.

Třetí konfigurace předpokládá proti sobě stojící liberály, křesťanské demokraty a sociální demokraty. Primární linií, na níž se zde odehrává politický boj, je střet autoritativního a liberálního přístupu. Proti sobě tedy stojí křesťanští demokraté na jedné straně a liberálové a sociální demokraté na straně druhé. Ekonomická témata nicméně získávají na důležitosti v době ekonomické krize. Současně s tím nabývají na důležitosti i liberálové, kteří zažívají strategický návrat na výsluní s programem reforem. Proti nim se formuje přirozená koalice obhájců sociálního státu - křesťanští a sociální demokraté. Přesto se za určitých okolností mohou obě tyto strany stát spojencem liberálů ve snaze reformovat sociální stát. Motivací pro ně mohou být jak ekonomická stabilita země, tak i snaha o účast ve vládě po boku liberálů. Mimořádný potenciál má v této konstelaci aliance křesťanských demokratů a socialistů. Pod vlivem centristické strany by tato aliance mohla provádět umírněné reformy bez hrozby odlivu voličů. Jedinou potenciální hrozbou je pak vznik nové, silné, levicově zaměřené strany. Tuto podobu systému lze vysledovat v Belgii, Švýcarsku a nově též v Itálii a Rakousku.

Poslední model předpokládá silnou centristickou křesťanskou stranu a sociální demokracii. Liberálové jsou oproti nim nepoměrně slabší. Hlavní pozici zastávají středové, umírněně pravicové strany, orientují se v prvé řadě na socio-kulturní témata a v oblasti sociální politiky zastávají velmi umírněné názory v zájmu udržení podpory za strany zaměstnanců a pracovníků v domácím dotovaném průmyslu. Při slabosti liberálů jsou jedinou silou, která by se mohla pustit do reforem strana pravého středu. Křesťanští demokraté se ale takového kroku obávají, neboť by ohrozil jejich pozici ochránce sociálního státu a toho by neprodleně využili sociální demokraté. Žádná strana se tak do reforem sama za sebe nepouští. Jedinou variantou, kdy by reformy mohly projít, je tak velká koalice obou silných uskupení. To se ale vzhledem k existenci extremistických stran v systému může vymstít na volebních výsledcích a v klesající důvěře v hlavní politické strany. V tomto systému tedy k podstatnějším reformám docházet nebude ani v době pokročilé ekonomické krize. Vzorovými zeměmi jsou zejména Německo a Japonsko, ovšem i Francie a Itálie.

3 Deskripce českého stranického systému a jeho zařazení k příslušnému modelu

Zatímco země západní Evropy, na nichž Kitschelt svou teorii demonstruje, jsou demokraciemi většinou přinejmenším od konce druhé světové války, Československo, přes svou meziválečnou a krátkou poválečnou zkušenost, se demokracií opět stalo teprve na přelomu osmdesátých a devadesátých let. Českému prostředí tedy chybí historická zkušenost s úpadkem legitimity tradičních obhájců sociálního státu v sedmdesátých letech, či vlna nástupu nové pravice v letech osmdesátých. Naproti tomu ovšem má historickou zkušenost s centrálně plánovanou ekonomikou jako extrémně levicovým přístupem k socioekonomickým otázkám. Nakolik mohou tyto skutečnosti ovlivňovat platnost Kitscheltovy teorie v českém prostředí rozeberu později.

Pokud se do roku 1989 všechny spory ohledně socioekonomické linie řešily nedemokratickým způsobem, pak s volbami 1990 sice přichází demokracie a koaliční model vládnutí, ovšem atomizovaný parlament, přítomnost ideově nepevných politických seskupení a atypické rozložení politických sil nedává příliš prostoru pro zevšeobecňující závěry. Situaci dále komplikovala složitá soustava republikových a federačních zákonodárných orgánů a ústavní nastavení všeobecně. Po parlamentních volbách z roku 1992 postupně dochází ke krystalizaci politické scény. Mizí řada malých politickch stran a hnutí a postupně se vytvářejí dva dva hlavní póly současného politického systému. Na jedné straně doposud dominantní ODS, na druhém ČSSD jako nastupující hegemon levicové části politického spektra. Řada menších levicových stran se spojila s ČSSD, obdobný postup se v menší míře odehrál i mezi ODS a malými pravicovými stranami a rozdělení federace znamenalo zjednodušení systému ústavních institucí, kdy klíčovým zákonodárným sborem se stala bývalá Česká národní rada, nyní Poslanecká sněmovna PČR.

Stav politické transformace trval přinejmenším do voleb 1996 (Malíř, Marek 2005). V těchto volbách se definitivně ustálily dvě hlavní strany ČSSD a ODS jako dva hlavní póly a vedle nich KDU a KSČM jako vedlejší póly. Pro čitelnost je podstatný faktor, že všechny póly, hlavní i vedlejší, jsou tvořeny jednou stranou. Všechny póly jsou umístěny na stejné linii, což

umožňuje čitelné postoje politických stran, lze tedy hovořit o homogenní quadripolaritě (Fiala, Herbut 2003). Nutno říci, že ustanovení krystalizace hlavních politických stran neznamenala konec politické transformace společnosti, ten probíhal v omezené míře i nadále[4], ošem s tím, že základní hlavní i vedlejší póly zůstaly identické, stejně jako ideové zakotvení stran a orientace na socioekonomickou linii.

Vzhledem k tomu, že Kitscheltův přístup předpokládá plně rozvinutý stranický systém, budu při aplikaci jeho teorie vycházet pouze z časového období ohraničeného alespoň rámcovým vznikem tohoto systému, tedy parlamentními volbami 1996 a zahrnuty budou též pouze strany, které v něm dlouhodobě působily po těchto volbách. Naopak konečnou časovou hranicí pro srovnání jsou volby 2006 jako poslední bezpečně uzavřený volební cyklus Poslenecké sněmovny Parlamentu ČR, k jehož zkoumání je již dostatek statistickch údajů.[5]

3.1 Ústavní systém

Ústava České republiky v souladu s evropskou tradicí dělby moci přiznává hlavní slovo v rámci legislativního procesu parlamentnímu tělesu – Parlamentu ČR, který v rámci České republiky představuje moc zákonodárnou.

Tato pravomoc v současnosti není fakticky nijak limitována v tom slova smyslu, že zde není žádný jiný orgán, který by si mohl činit ambice suplovat funkci Parlamentu v rámci legislativního procesu. Ústava sice počítá s možností, že lid bude vykonávat zákonodárnou moc přímo[6], tedy prostřednictvím referenda nebo lidové iniciativy, ale nikdy nebyl schválen zákon, který by lidovou iniciativu nebo referendum do českého práva zavedl. Ani prezident není oprávněn k vydávání vlastních právních aktů, a to ani v době krizí.

Parlament se dle ústavy dělí na dvě komory. Poslaneckou Sněmovnu a Senát. Obě komory jsou různě početné, voleny různým způsobem na různou dobu a mají přirozeně i jiné úkoly.

---

[4] Ve velké míře probíhala transformace v oblasti institucionálního nastavení. Řada klíčových ústavních i ekonomických institucí teprve vznikala, například Nejvyšší správní soud, vyšší územně samosprávní celky nebo klasická dvoustupňová bankovní soustava. Velmi slabě se v té době rozvíjela též občanská společnost.

[5] Ačkoliv období let 2006 až 2010 je z hlediska voleb již uzavřeno, zdaleka ještě nejsou k dispozici potřebné empirické a statitistické údaje.

[6] V Hlavě první Ústavy v čl. 2 odst. 2 se přímo říká: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává moc přímo"

Obecně Ústava konstruuje státní moc do tří oddělených mocí, zákonodárné, výkonné a soudní. Každé z nich svěřila určitou pravomoc a každou z nich nadále rozdělila na dvě složky, z nichž jedna má působit jako hlavní složka, určená pro „běžný provoz", zatímco druhé je přiřazena role specifičtější, méně zatížené každodenní agendou, ale s potenciálem pro zvládání krizových situací. Tomuto modelu odpovídají i vztahy obou komor i co se týče zákonodárné činnosti. Poslanecká sněmovna má silnější pozici a dokáže Senát přehlasovat při schvalování běžných zákonů. Naproti tomu v rámci schvalování ústavních zákonů a některých dalších zákonů, které s činností Senátu bezprostředně souvisejí, není možné jej přehlasovat.[7]

Takto nastavené ústavní uspořádání předpokládá značnou roli politických stran, zejména na půdě Poslanecké sněmovny. Český politický systém tak lze tedy zařadit mezi typy stranického kontrolovaného parlamentarismu, neboť moc výkonná je pod kontrolou parlamentu a politická soutěž předpokládá ustálenou strukturu stabilních politických stran (Strmiska a kol. 2005). V takto nastaveném institucionálním prostředí nepochybně lze aplikovat teorii předpokládající politické strany jako klíčové aktéry politického systému.

3.2 Politické póly

Homogenní quadripolarita předpokládá, že všechny politické strany soupeří na jedné čitelné linii. Stranický systém tvoří dvě hlavní a dva vedlejší póly, vždy plně pokryté právě jednou stranou.

3.2.1 Hlavní politické póly

Občanská demokratická strana, vznikla jako jedna ze dvou hlavních nástupnických stran Občanského fóra. Ustanovující kongres proběhl v dubnu 1991 a od té doby působí ODS na české politické scéně. ODS je dle svého vlastního programu liberálně-konzervativní strana. Od roku 1992 dosahuje stabilní voličské podpory 25 až 30 procent. Ve vládách Václava Klause, působících v letech 1992 až 1996 a 1996 až 1997, měla jakožto hlavní vládní strana klíčovou roli. Následkem hospodářské krize a skandálu se stranickým financováním došlo

[7] Role Senátu by tedy mohla být potenciálně významná při ústavních změnách, které zasahují do hospodářských sociálních a kulturních práv, obsažených v Hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod znovu (ústavní zákon 2/1993 Sb.). Nicméně, vzhledem k rozsáhlým delegačním ustanovením v této hlavě, se nezdá být pravděpodobné, že by se reformní strana musela uchylovat až ke změnám výslovných formulací ústavních dokumentů.

k pádu druhé vlády pod taktovkou ODS. Od strany se odštěpilo její liberální křídlo, ze kterého posléze vznikla Unie svobody. ODS ovšem ve volbách roku 1998 obhájila svou pozici dominantní pravicové strany. Od roku voleb roku 1998 do voleb v roce 2006 působila v opozici. ODS lze tedy označit za tržně orientovanou, proreformní stranu (Malíř, Marek a kol. 2005).

Česká strana sociálně demokratická představuje levicový pól, umírněnou levici. Zastává pozici tradičního obhájce sociálního státu. Zároveň je to nejstarší doposud aktivní strana politické scény s tradicí sahající až k letům 1874, kdy vznikla sociální demokracie v Rakousku, respektive 1878, kdy se od ní odštěpila česká sociální demokracie. Navazuje i na tradici meziválečné a poválečné sociální demokracie. Po násilném sloučení s KSČ působila v exilu a do domácího politického života promluvila opět až po svém obnovení 19. listopadu 1989. S nástupem Miloše Zemana na post předsedy se její pozice posiluje radikální opoziční rétorikou a sloučením s několika menšími levicovými subjekty. Ve volbách roku 1996 je již nejsilnější levicovou systémovou stranou. V letech 1998-2006 byla hlavní vládní stranou, za tu dobu měla čtyři premiéry. Dosahuje stabilně výsledků kolem 30 procent.

3.2.2 Vedlejší póly

KDU-ČSL představuje centristickou stranu, s důrazem na křesťanské hodnoty. Podobně jako sociální demokracie má vazbu na prvorepublikový stranický systém. Jako Československá strana lidová začala působit roku 1919 a stala se pevnou součástí prvorepublikového stranického systému. Podobné postavení měla i v letech 1945 až 1948, kdy byla součástí politického systému a členem Národní fronty. V té zůstala i po celé období let 1948 – 1989. Po revoluci se roku 1992 sloučila s Křesťansko demokratickou unií a přijala dnešní název. V letech 1992 až 1998 a 2002 až 2006 tvořila součást vládní koalice. Hlásí se ke křesťanským hodnotám, spíše preferuje sociálně tržní hospodářství (byť v této oblasti není strana zcela jednotná) a podporuje prorodinnou politiku. Zároveň je ovšem jako tradiční partner obou velkých stran ochotna k programovým kompromisům. Dosahuje volebních zisků mezi 5 a 10 procenty.

Komunistická strana Čech a Moravy představuje stranu na pozici krajní levice. Založení proběhlo 21. listopadu 1989 ve snaze vyrovnat asymetrii způsobenou neexistencí české komunistické strany oproti celorepublikové Komunistické strany Československa a Komunistické straně Slovenska. Po zániku KSČ působí KSČM jako suverénní strana na české

politické scéně. Oproti jiným komunistickým stranám ve střední a východní Evropě, které se postupně transformovaly ve standardní sociálně demokratické strany, prodělala sice radikální reformu reformu, ovšem nadále setrvává na komunistických ideálech přechodu k socialismu, byť se zároveň hlásí k principům demokracie a lidských práv. Vzhledem ke svému radikálně levicovému programu má strana na centrální úrovni nulový koaliční potenciál a je chápána rovněž jako strana antisystémová. Dosahuje stabilních volebních výsledků ve výši přibližně 15 procent.

3.2.3 Další strany

Vedle čtyř pólů se v rámci stranického systému vyskytuje ve sledovaném období ještě jeden subjekt. Liberální pravicová nebo pravostředová strana. V letech 1996 až 1998 tuto roli plnila Občanská demokratická aliance, od voleb 1998 ji na půdě Poslanecké sněmovny vystřídala Unie svobody.

ODA představuje pravicovou, liberální, tržně orientovanou stranu. Měla zastoupení v Poslanecké sněmovně do roku 1998. Působila ve vládě Václava Klause. Mezi lety 1998 a 2002 byla členem Čtyřkoalice[8]. Unie svobody (US) vznikla odštěpením od ODS v zimě 1997. Její program se orientoval rovněž výrazně na pravicové hodnoty, protržní orientace je zřejmá. Ve volbách 1998 v zásadě přebrala US elektorát po nekandidující ODA. V letech 1998 až 2002 byla členem Čtyřkoalice.

Sdružení pro republiku-Republikánská strana Československa působila na parlamentní úrovni pouze do roku 1998. V té době se její voličská přízeň pohybovala mezi 5 a 10 procenty. Lze ji označit za antisystémovou stranu extrémní pravice.

3.3 Aplikace podmínek omezování sociálního státu na český politický systém

Kitschelt představil celkem čtyři nutné podmínky, které mají být splněny k úspěšnému provedení reforem omezujících sociální stát. Za prvé (i) existence liberální, protržní strany, za druhé (ii) stranická rovnováha mezi stranickými stratégy, usilujícími o účast na středové vládě

[8] Čtyřkoalice – uskupení, později koalice čtyř středových politických stran. Jeho cílem bylo obstát proti konkurenci ODS a ČSSD, v té době svázaných opoziční smlouvou.

a volebními lídry, za třetí (iii) omezený vliv vnitrostranických organizací a skupin, které mají výhody v participaci na současné podobě sociálního systému a nakonec (iv) orientace politické scény na socioekonomickou linii. Na otázku, do jaké míry splňuje český politický systém tyto čtyři podmínky, není možné dát ve všech bodech zcela jednoznačnou odpověď.

3.3.1 První podmínka

První podmínka v sobě obsahuje dva podbody. Existence silné protržní strany a ztráta důvěryhodnosti tradičních obhájců sociálního státu. První podbod žádný problém nepředstavuje. Existenci silné protržní strany lze vysledovat v celém sledovaném období (Fiala, Herbut 2003). Spornějším bodem zůstává, zdali tradiční obhájce sociálního státu postihla v průběhu sledovaného období ztráta důvěryhodnosti. Při odpovědi na tuto otázku se musejí rozlišovat dvě roviny, ztráta důvěryhodnosti levicových stran jako takových a ztráta důvěryhodnosti jednotlivých stran - obhájců sociálního státu.

Ztráta důvěryhodnosti levicových koncepcí všeobecně se v západní Evropě vztahuje především ke slabým výsledkům ekonomik za vlád sociálně demokratických vlád. V českém prostředí by tuto možnost mohlo alternovat období vlády KSČ - extrémně levicová doktrína nepochybně dokázala zdiskreditovat levicové přístupy. Ovšem mezi obdobím totalitního režimu a sledovaným obdobím se nachází přechodné období ekonomické transformace pod vládou pravicové koalice. Je sporné, zda se ztráta důvěry v levicové přístupy v ekonomice projevovala natolik zásadně, aby dokázala diskreditovat i levicové strany, které se od přístupu KSČ distancovaly. Nejméně jeden argument hovoří proti předpokladu, že ve sledovaném období ještě podléhaly levicové přístupy všeobecné ztrátě důvěryhodnosti. Již tím, že sledované období začíná ustanovením silné pravicové a levicové strany jako hlavních politických pólů svědčí pro to, že popsaný fenomén již zvolna ustupoval.

Ztráta důvěryhodnosti jednotlivch obhájců sociálního státu zahrnuje ve sledovaném období tři strany. KDU-ČSL, ČSSD a KSČM.

KDU-ČSL se účastnila všech vlád ve sledovaném období, s výjimkou menšinové vlády ČSSD v letech 1998-2002. Její pozice důvěryhodného obhájce sociálního státu může být narušena jednak poměrně nízkými volebními výsledky, jednak deklarovanou spoluprácí s liberálními pravostředovými stranami. Přesto nicméně nelze kategoricky tvrdit, že by KDU-ČSL pozici důvěryhodného obhájce sociálního státu zcela ztratila.

Hlavním uvažovaným politickým subjektem, kterému je přisuzována pozice obhájce sociálního státu je ČSSD. Sociální demokracie může kontinuálně navazovat na bohatou historickou zkušenost boje za zájmy dělnických vrstev. Její volební výsledky jí přisuzují pozici jedné ze dvou hlavních politických stran. Ve sledovaném období mezi lety 1996 a 2006 se její preference u voličů vyvíjely poměrně dramaticky. Sociální demokracie zaznamenala dva poměrně razantní propady důvěry veřejnosti, první v roce 1999, druhý v roce 2003. Přesto se domnívám, že ani v jednom z těchto případů předpoklady pro to, abychom mohli mluvit o přesvědčivé ztrátě důvěryhodnosti, nenastaly. Oba poklesy lze vysvětlit na základě řady jiných příčin. Společnou pro obě z nich může být pokles důvěry jako daň za vládnutí.

Další důvody se budou podstatněji lišit dle konkrétní situace. V roce 1998 přebírala sociálně demokratická vláda zemi v době trvající ekonomické recese a řada nepopulárních kroků, se kterými musela přijít, se tedy logicky odrazila i ve stranických preferencích. Během její vlády se nicméně ekonomická situace výrazně zlepšila a přes dílčí neúspěchy v komunálních a senátních volbách dokázala na parlamentní úrovni v následujících volbách obhájit svou pozici. Druhý uvedený případ, situace z jara 2003, je pro posouzení z pozice ztráty důvěry poměrně složitější. ČSSD jako hlavní vládní strana vystřídala celkem tři různé vlády, v dílčích „menších" volbách utrpěla řadu porážek. V příkrém kontrastu s tím nicméně stojí dobrá ekonomická situace. Ani v tomto případě tedy nelze mluvit o poklesu preferencí z důvodu ztráty či oslabení pozice sociální demokracie jako obhájce sociálního státu.

Zde se jako nesporná jeví pouze situace KSČM, která se v podstatě po celou dobu své existence „těšila" poměrně široké nedůvěře ze strany většiny voličů. Přestože tato nedůvěra postupem času zeslabovala, nikdy nebyla zcela uznána jako legitimní plnohodnotný partner v rámci stranického systému ostatními politickými stranami. Vzhledem k nízkému koaličnímu potenciálu lze KSČM navíc zařadit jako stranu, která měla jen malou šance se podílet na koaliční vládě. Nedůvěra byla dána programovou, právní, členskou i faktickou blízkostí k bývalé Komunistické straně Československa. Na základě výše zmíněného lze soudit, že v rámci politického systému demokratické České republiky KSČM pozici důvěryhodného obhájce sociálního státu vlastně nikdy neměla.

Splnění první podmínky pro lze zhodnotit jako nejisté. V systému sice existuje silná liberální strana, nicméně nedá se kategoricky tvrdit, že zároveň dochází u všech potenciálních obhájců sociálního státu k radikální dlouhodobé ztrátě důvěryhodnosti. Vzhledem k tomu bychom

tedy měli předpokládat, že pokusy o reformu sociálního státu budou mít velmi obtížnou pozici (Kitschelt 2001).

3.3.2 Splnění druhé a třetí podmínky

Druhá podmínka má vztah zejména k těm stranám, u kterých politika omezování sociálního státu znamená hrozbu ztráty tradičního elektorátu, v podmínkách českého politického systému se bude jednat zejména o ČSSD, která má jako jediný dostatečně relevantní politický vliv. O situaci v ČSSD jako klíčové straně dle Kitscheltovy teorie bude pojednáno v samostatné kapitole. Vzhledem k tomu, že druhá a třetí podmínka mají sice zásadní význam pro určení, zda k reformám bude docházet, ale jen malý význam pro podřazení pod konkrétní model, nebrání nám opomenutí druhé a třetí podmínky v zařazení českého stranického systému.

3.3.3 Splnění čtvrté podmínky

Orientace na sociockonomická témata český politický systém splňuje (Kitschelt 1999b, str. 265). I za předpokladu, že budeme postoj KSČM k transformaci ekonomiky a nastavení režimu chápat jako socio-kulturní střet o podstatu státu, nelze v žádném případě tento postoj rozšiřovat i na ČSSD, která ve sledovaném období působí jako systémová strana. Sama KSČM ovšem působí pouze jako vedlejší pól a sama o sobě nemůže mít sílu zvrátit celkovou povahu veřejné diskuze ohledně povahy omezování sociálního státu.[9]

3.4 Nejbližší model

Z Kitscheltem navržených schematických modelů českému politickému systému přesně neodpovídá ani jeden z nich. Nicméně systémy druhý a třetí se zdají být v základním rozložení totožné, v obou najdeme rozložení hlavních sil mezi liberály a sociální demokraty a působení centristické křesťanské strany. Oba zároveň vykazují podstatné odlišnosti oproti českému politickému systému.

[9] Pozoruhodné na tomto nastavení je skutečnost, že pokud nebudeme KSČM přisuzovat roli důvěryhodného obhájce sociálního státu, poté by praktický výsledek měl být stejný bez ohledu na to, zda zde existuje střet na sociokulturní linii nebo ne. Sociální demokracii by v tomto případu totiž nehrozilo vězňovo dilema, že alternativní levicová strana použije tato, neboť KSČM k tomuto kroku nemá podporu jako věrohodný obhájce statutu quo.

Druhý model se od českého politického systému odlišuje především tím, že předpokládá existenci dalších menších stran, pravicových autoritářů a levicových liberálů. S jistými výhradami se dá říci, že tento atribut český systém nemá. Třetí model se liší mimo jiné důrazem na střet autoritářství a liberálního přístupu, ten sice lze v českém prostředí vysledovat, ne však v takovém pojetí, jak jej nastiňuje Kitschelt (křesťanští demokraté proti liberálům a sociální demokracii). Tato situace v českém systému zásadní roli nehraje, volební střet se soustředí na socioekonomickou linii.

4 Analýza role sociální demokracie

Herbert Kitschelt připisuje sociálně-demokratickým stranám v rámci své studie zvláštní pozornost. Vedle obecné teorie omezování sociálního státu, kde rovněž předpokládá důležitou úlohu těchto stran, se zaměřuje na tyto strany poněkud podrobněji.

Z hlediska omezování sociálního státu mají sociální demokraté jednu zásadní výhodu a jednu zásadní nevýhodu. Výhoda spočívá v důvěryhodnější pozici pro obhajobu nezbytných reformem. Kitschelt ji popisuje jako analogii Nixonovy politiky vůči Číně ("Nixon in China"). Nixon mohl jako radikální pravicový antikomunista snadněji uzavřít pragmatické partnerství s komunistickou Čínou, neboť se nemusel obávat obvinění z ideologických sympatií, na rozdíl od levicovějších demokratů. Podobně od sociální demokracie program liberálních reforem může znít věrohodněji jako nutný pragmatický krok, přičemž voliči se díky základnímu ideovému zakotvení sociálních demokratů nemusejí obávat, že by zašli dál, než je bezpodmínečně nutné. Zároveň s tím se sociální demokracie nemusí obávat, že by reformy mohly výrazněji narazit u pravicových stran. Ty se k nim vzhledem ke svým ideovým východiskům nemohou nikdy stavět zcela negativně (Kitschelt 2001).

Nevýhoda spočívá v problémech, které může tento postoj znamenat pro dosavadní voliče a stranickou základnu. Sociální demokracie má z hlediska omezování sociálního státu oproti ostatním stranám komplikovanou pozici. Podle svých ideových východisek by se měla chovat jako obhájce sociálního státu a vybočení z tohoto přístupu může přinést problémy ve vnitřní soudržnosti strany.

Sociálně demokratické strany západní Evropy se jako tradiční obhájci sociálního státu v poválečných desetiletích skutečně chovaly. V prostředí vysokého a stabilního hospodářského růstu s nízkou mírou nezaměstnanosti to ostatně nebylo obtížné. Situace se začíná měnit v na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let. V dobách ekonomické stagnace a stárnucí populace je pro sociálně demokratické strany čím dál obtížnější sestavovat rozpočty, jež by dokázaly spokojit vzrůstající nároky na sociální systém. Tato situace donutila i v rámci sociálně demokratických stran otevřít debatu o účelnosti welfare state v jeho současné podobě a možnostech případných reforem. Tento problém se dá podrobněji rozvést na tři na sobě

nezávislá dilemata, kterým sociální demokracie průběžně čelí – politicko-ekonomické, volební a organizační.

Prvním důvodem pro rozsáhlou revizi sociálně demokratického přístupu ke konceptu welfare state se stávají zásadní změny v charakteru národní i celosvětové ekonomické soustavy. Vzrůstající nároky na kvalifikaci zaměstnanců a specializaci způsobily dramatické prohloubení rozdílů mezi kvalifikovanými a nekvalifikovanými zaměstnanci. V souvislosti s liberalizací celosvětového ekonomického trhu se prohloubila konkerence na poli levné pracovní síly, což motivovalo společnosti přesouvat své výrobní závody do rozvojových zemí. Tato situace poté vyvolává přirozené pnutí mezi složkami sociálně-demokratického elektorátu - zaměstnanci v soukromém sektoru požadují snížení odvodů do sociálního systému a tím snížení ceny práce v zemi, zatímco zaměstnanci ve veřejném sektoru se k těmto omezováním staví negativně. Sociální demokraté v této situaci čelí velmi reálné možnosti ztráty části elektorátu, a to bez ohledu na to, jakou pozici vůči liberálním reformám zaujímají. Sociální demokracie je tak vystavena dilematu, zda pokračovat v politice obhájce sociálního státu, nebo se naopak vydat cestou podpory umírněných liberálních reforem. V prvém případě hrozí ztráta vlivu díky slabým výsledkům ekonomiky nebo nemožnosti najít koaličního spojence. Ve druhém pak možnost postupného, nicméně setrvalého úbytku voličské přízně, tak jak byl vysledován v řadě západoevropských zemí.

Volební dilema se týká otázky, na kterou skupinu voličů má zaměřovat pozornost. Podpora tradičních voličů sociální demokracie pro volební vítězství již nestačí a je třeba rozšířit působnost i do oblastí levicových libertariánů a také ke středovému voliči. Každá z uvedených cest má ovšem své riziko. Přílišná orientace na tyto nové skupiny může odrazovat tradiční voliče. Orientace na středového voliče sice znamená zvýšený koaliční potenciál, ovšem odrazuje ostatní voliče směrem k levicovým liberálním alternativám (jsou-li strany takového typu v systému). Strategie směřující k maximalizaci počtu voličů ohrožuje koaliční potenciál strany tím, že se vzdává středového voliče.

Organizační dilema navazuje na předchozí otázku. I v případě, že se ve straně objeví proud, odhodlaný opustit poválečné pozice sociální demokracie směrem ke středovým pozicím, popřípadě do pozic levicového libertarianismu, vyvstává otázka, za jakých podmínek se tento názor má šanci prosadit u stranické veřejnosti. Kitschelt předpokládá dvě cesty pro prosazení a dvě možné komplikace. Tato strategická flexibilita v ekonomických otázkách nutně

vyžaduje, aby ve straně byly přítomní inovátoři, kteří ji prosadí. Tito inovátoři se mohou objevit na pozici stranických špiček, pokud jsou přitom dostatečně oddělení od stranické veřejnosti a mají pozici natolik silnou, že se nemusí obávat konkurence předáků hájících status quo. Druhou cestou bude naopak revoluce zespoda. Kdy inovátorský duch vnesou noví členové, kteří mohou v profesionálních stranách s úzkou členskou základnou působit jako významná síla i ve velmi malém počtu. Empirické výzkumy prokazují, že v případě reformy shora se strany posouvají spíše k centristickým, tržněji orientovaným pozicím, naopak při reformách zdola směrem k pozicím levicového liberalismu.

Výše uvedená dilemata jen částečně korespondují s předpoklady pro omezování sociálního státu. Největší shoda je pozorovatelná u organizačního dilematu, které zahrnuje třetí podmínku omezování sociálního státu. Volební dilema dílem odkazuje ke čtvrté podmínce (orientace na ekonomická a nikoliv socio-kulturní témata). Politicko-ekonomické v obecnější rovině odkazuje na personální konflikt druhé podmínky.

4.1 Posouzení role české sociální demokracie

Pro posouzení role sociální demokracie je nutné zodpovědět otázku, která z uvedených dilemat v případě českého stranického system skutečně nastávají a jakým způsobem k nim přistupuje. V návaznosti na to pak popsat, do jaké míry splňuje vnitrostranická situace v sociální demokracii druhou a třetí podmínku pro reform sociálního státu.

4.1.1 Dilema první – politicko ekonomická situace

Ačkoliv byla situace v České republice v mnoha ohledech odlišná od historického vývoje západní Evropy, není možné přítomnost politicko-ekonomického dilematu zcela vyloučit. Kitscheltem navržený vývoj dobře odpovídá přinejmenším situaci let 1996 až 1998 a 2002 až 2005. V prvním případě si ČSSD zvolila důslednou opoziční roli a v důsledku toho ztratila možnost účastnit se vládní koalice, to znamená - upřednostňovala strategii maximalizace volebního zisku. Ve druhém naopak jako vítěz zformovala vládní koalici s programem liberálních reforem, jehož prosazení bylo provázeno setrvalou ztrátou politických preferencí. Naproti tomu význam prvního dilematu v českém prostředí nelze přeceňovat, neboť v obou uvedených případech hrála podstatnou roli i jiná témata než ekonomické reformy, například silné téma korupce. Sporné zůstává i období let 1998 až 2002. Sociálně demokratická vláda neutrpěla zásadní ztrátu pozice, ačkoliv se v řadě oblastí pouštěla do rozsáhlých liberalizačních reforem.

4.1.2 Dilema druhé - volební pozice

Podstatou druhého dilematu je ohrožení pozic sociální demokracie ze strany liberálně levicové strany. Skutečnost, že ve sledovaném období na parlamentní úrovni žádná takto čistě profilovaná strana nepůsobila, platnost tohoto bodu sice zužuje, ovšem neruší. Případ Španělska let 1986 až 1996 ukázal, že za určitých okolností mohou úlohu levicových liberalů sehrát i komunistické strany, pokud mají silné napojení na ekologická témata. Potenciál pro přechod levicových liberalních voličů ke komunistům není velký, ovšem vzhledem k tradiční nízké disciplinovanosti sociálně demokratických voličů hrozí, že zůstanou pasivní a nepřijdou k volbám.

4.1.3 Dilema třetí-vnitrostranická situace

Z hlediska reforem sociálního státu v českém politickém systému zůstává nejaktuálnějším třetí dilema. Vnitrostranická situace sociální demokracie se dá rozdělit do dvou oblastí. Jednak je to vztah reformně a protireformně laděného stranického vedení (střet stratégů a lídrů), jednak vztah vedení k členské základně a organizacím uvnitř strany.

4.1.4 Vnitrostranická situace sociální demokracie

Při střetu volebních lídrů a stratégů je z teoretických předpokladů velmi obtížné určit sílu jednotlivých skupin. Bez formálních pravidel pro posuzování síly pozic a bez detailní znalosti vnitrostranického prostředí se nedá poměr sil teoreticky vykonstruovat. Dá se maximálně zpětně odvozovat pravděpodobný poměr sil podle rozhodnutí stranických špiček při klíčových událostech. Klíčovou událostí jsou jednak v prvé řadě volby (a následně ustanovené vládní koalice) a vládní krize. Za méně významnou, ale pořád relevantní událost lze označit i stranické sjezdy spojené s volbou klíčových funkcionářů. Nutno dodat, že se jedná o nanejvýš orientační dělení, které musí být nutně ovlivněno řadou dalších podstatných faktorů, například osobními vztahy, rivalitou i skrytými mocenskými boji a které má proto z hlediska verifikace Kitscheltovy teorie pouze omezenou vypovídací hodnotu.

První relevantní událostí pro střet stranických stratégů a lídrů nastává při parlamentních volbách roku 1996. Dosavadní vládní koalice nezískala nadpoloviční většinu hlasů a pro získání parlamentní většiny potřebovala i podporu opozičních stran. Sociální demokracie tedy měla reálnou šanci účastnit se vládní koalice, ovšem pouze za cenu radikálních ústupků ve svém programu. V pozici stratégů by v této době mohli vystupovat zástupci takzvaného Rakovnického proudu. Pozici lídra, směřujícího k maximalizaci volebního vítězství s malým

ohledem na účast ve vládní koalici, drží předseda Miloš Zeman. V této době má jednoznačnou převahu proud soustředěný kolem lídra.

Situace po předčasných volbách roku 1998 přináší podstatnější posílení sociální demokracie. Vzhledem k probíhající finanční a ekonomické krizi se spor mezi stratégy a lídry nejeví jako ostře vyhraněný. Panuje shoda na nutnosti vstupu do vlády za každou cenu, ovšem jsou zde dvě možné koalice, jednak koalice se stranami pravého středu, jednak dohoda s hlavní pravicovou stranou. Rozložení lídrů a stratégů je obdobné jako v roce 1996, ovšem pozice lídrů oproti stratégům je tentokrát ještě silnější.

Volby roku 2002 přinášejí podstatnou změnu oproti dosavadnímu poměru sil tím, že vzhledem k odchodu Miloše Zemana a nástupem Vladimíra Špidly se výrazněji mění poměr sil mezi lídry a stratégy. Vladimír Špidla přistupuje na koalici se středovými stranami a společná vládní koalice přináší značně reformní program.

Vládní krize roku 2004, spojená s výrazným neúspěchem ČSSD ve volbách do Evropského parlamentu přináší situaci pro prověření pozic stratégů a lídrů. Výrazněji nárůstá pozice volebních lídrů, zatímco stratégové oslabují, nicméně stále mají převahu. Přestože je Vladimír Špidla nahrazen Stanislavem Grossem, dosavadní vládní většina pokračuje v nezměněném složení a stratégům se tedy daří uhájit svou současnou pozici.

Poslední klíčová událost ve sledovaném období, vládní krize z léta 2005 přináší další změnu poměru sil mezi stratégy a lídry. Do role vůdce lídrů se dostává nový předseda vlády Jiří Paroubek[10]. Vzhledem k ekonomické konjunktuře si může dovolit odklon od předchozích

---

[10] O značné problematičnosti identifikace lídrů a stratégů svědčí i skutečnost, že Jiří Paroubek sám by ještě dva roky před svým jmenováním do funkce premiéra naplňoval definici stratéga, ať již jde o obhajobu nezbytnosti reforem pro omezení sociálního státu: „Reforma veřejných financí je v daném stavu veřejných rozpočtů prostě nezbytná, nevyhnutelná. Domnívám se, že dnes to chápe i velká část voličů a členů sociální demokracie. Konec konců každý odpovědný člověk chce mít i své vlastní finance v pořádku."(Paroubek 2003b), tak z hlediska obhajoby sociálně demokratického přístupu jako jejich nejmírnější možné podoby: „ČSSD musí před řešením vlastních, vnitřních problémů do programové konfrontace se svým hlavním politickým rivalem. Znamená to například konfrontovat vlastní ekonomické postupy s postupy ODS. Nejsou li koncepty ODS řešící problematiku veřejných financí k dispozici (a ony často nejsou), je nutné to opakovaně sdělovat veřejnosti. Jsou li k dispozici, jako například rovná daň ve výši 15 procent, ukázat naprostou naivitu a současně i asociálnost takového projektuv oblasti státních financí. Odbory, které chystají vystoupení proti reformě veřejných financí, jak ji

ekonomických kroků. Stratégové se dostávají na zbytek sledovaného období do výrazné defenzivy.

4.1.5 Role vnitrostranických organizací

Důležitou úlohu při ochotě přistupovat k reformám má vliv vnitrostranických organizací. Sociálně demokratické strany jsou často personálně i institucionálně propojeny s odborovými organizacemi a svazy, které určitým způsobem profitují ze současného nastavení sociálního státu a mohou být málo ochotny jej měnit. Pokud mají takové organizace dostatečný vliv uvnitř rozhodovacích orgánů strany, mohou úspěšně blokovat jakýkoliv pokus o přesun k flexibilnější pozici ohledně liberálních reforem (Kitschelt 1999). Z hlediska proveditelnosti reforem je tedy nutné zjistit, zda jsou uvnitř strany takové organizace, které by mohly mít racionální důvod stavět se ostře proti reformám, a pokud ano, potom zda mají uvnitř strany takovou pozici, aby mohly svůj vliv prosadit.

Vliv uplatňovaný na vedení strany se zásadně může odehrávat ve dvou rovinách. Za prvé je to vliv formální, kdy je organizace uvnitř strany zastoupena natolik výrazně, že může přímo ohrožovat pozici reformně naladěného vedení. Naproti tomu neformální vliv se týká struktury členské organizace a síly, kterou dotyčná organizace může mít uvnitř členské základny.

Organizace, schopné ovlivnit činnost ČSSD, lze rozdělit do tří skupin podle míry institucionální provázanosti se stranou dle vymezení stanovami. V první skupině jsou to vnitrostranická zájmová hnutí, ve druhém případě poté formálně nezávislé spřátelené organizace, kterým ovšem stanovy přiznávají určitý podíl na činnosti orgánů strany. Konečně třetím případem jsou organizace formálně zcela nezávislé, které ovšem mají historicky významné vazby na stranu a jsou s ní personálně propojeny. Tyto organizace nemají vliv, vyjádřitelný hlasovacími právy, ovšem mít značný vliv díky početnému zastoupení v členské základně.

V první skupině existují v rámci ČSSD tři vnitrostranické organizace: Sociálně demokratické ženy, Klub seniorů ČSSD a Zahraniční region ČSSD. Zahraniční region ČSSD je formální

---

připravuje vláda, by právě na tomto příkladu měly pochopit, jak by na ně dopadla případná reforma ODS."(Paroubek 2003a).

nástupce exilové Sociální demokracii a nemá nejpozději od roku 1993 ve straně reálný politický vliv, byť má právo účastnit se pěti členy jednání Ústředního výkonného výboru.[11]

Zbylé dvě organizace mají sice vliv podstatně větší, v poměru k velikosti klíčových orgánů ovšem stale marginální. Obě organizace mají právo účastnit se prostřednictvím svého předsedy jednání Předsednictva ČSSD (ovšem pouze s poradním hlasem), účastnit se jednání Ústředního výkonného výboru a obesílat vlastními delegáty Sjezd ČSSD. V prvé skupině neexistuje organizace, která by mohla významněji ovlivnit rozhodování strany ve formální rovině.

Druhou skupinu tvoří nezávislé zájmové organizace s formalní vazbou na stranu[12] - Mladí sociální demokraté, Masarykova dělnická akademie a Sdružení dělnických tělovýchovných jednot, ve sledovaném období ještě existovaly další organizace, ekologický klub Platan a Křesťansko sociální platforma. Formální vliv ovšem mají mezi těmito organizacemi pouze Mladí sociální demokraté, kterým přiznávají stanovy prakticky stejné postavení jako Sociálně demokratickým ženám a Klubu seniorů ČSSD. Z toho lze dovodit i jejich obdobné postavení.[13]

Ve třetí skupině lze uvést zejména odborové organizace. Oproti jiným zemím se v porevoluční České republice nikdy plně neprosadilo formální spojení odborů se sociálně demokratickými stranami. Odborové organizace si udržují odstup od sféry politických stran a jejich vliv na činnost sociální demokracie se tedy nedá vysledovat v přímých hlasováních. Členství v odborech také není propojeno s členstvím v jednotlivých stranách. Odbory tak nemohou vykonávat vliv ani prostřednictvím silné členské základny. Z hlediska formalní síly

---

[11] V souvislosti s odtržením takzvaného Battěkovského křídla od strany se pozice zahraniční sociální demokracie podstatně oslabila a toto oslabení se posléze ukázalo jako trvalé.

[12] Podrobněji je vymezuje článek 52 Stanov ČSSD dle znění platného od XXXI. sjezdu. V předchozích zněních Stanov jsou tato uskupení vymezena články 40 a 41.

[13] Přesto se zdá, že v určitých obdobích dokázali mladí sociální demokraté svůj formální vliv zužitkovat efektivněji. Zásadním způsobem ovlivnili volbu Miloše Zemana předsedou strany a z jejich středu vzešla řada významných osobností, z nichž Stanislav Gross a Bohuslav Soboka dosáhli až na funkce v předsednictvu (Procházka 2009).

dané hlasovacími práva na činnnosti srany lze říci, že žádná vymezená organizace nepředstavuje významnější sílu, která by mohl prosazování reforem výrazněji ohrozit.

Neformální vliv daný strukturou stranické základny se odvíjí především z toho, jak je silná pozice vedení v případě, že se rozhodne ke krokům, které mohou být v rozporu s přáním stranické základny. Zodpovězení této otázky souvisí s vnitřní organizační strukturou stran, zda je strana svou vnitřní organizační strukturou stranou manažersky řízenou, nebo stranou masovou.[14] Hrubým měřítkem pro toto dělení je poměr voličů strany k její členské základně. Pokud je podíl straníků na celkovém počtu voličů alespoň 10 procent, pak se nepochybně jedná o stranu masovou (Kitschelt 1999b).

Masová strana znamená prakticky automaticky větší vliv vnitrostranických organizací, vysokou míru osobní odpovědnosti stranických lídrů za nepopulární kroky a zároveň jejch snadnou odvolatelnost. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že straničtí lídři mají jen omezené pole působnosti pro provádění flexibilnější ekonomické politiky a tedy celkově vlažný vztah strany k ekonomickým reformám. Naproti tomu manažersky řízená organizace přináší pro flexibilnější ekonomickou politiku příznivé prostředí. Z hlediska lídrů znamená pevnější pozici proti členské základně, kdy si mohou dovolit prosazovat politiku částečně proti vůli členské základny, aniž by za to byli okamžitě sankcionováni. Vedle toho přináší manažersky řízená strana ještě jednu možnost, jak prosazovat flexibilnější politilku a to je právě skrze členskou základnu. V případě, že členská základna je malá, pak i málo početná skupina reformátorů může významněji ovlivnit směřování strany směrem k ekonomickým reformám.

Pro posouzení neformálního vlivu vnitrostranických organizací na pozici ČSSD se tedy dá vyjít ze základní otázky, zda ČSSD ve sledovaném období byla stranou masovou nebo manažersky řízenou. Sociálně demokratické strany v Evropě po většinu 20. století působily jako strany masové, založené na velkém počtu členů, často i přímo propojené s odborovými organizacemi. Také prvorepubliková sociální demokracie se tohoto modelu držela, měla rozsáhlou členskou základnu, rozvětvenou organizaci přidružených organizací i rozsáhlý byrokratický aparát. Obnovené sociální demokracii po roce 1989 se ovšem návrat k tradiční

[14] Pro manažersky řízenou stranu se užívá též řada jiných výrazů, strana volební, volebně profesionální, kartelová či univerzální strana.

struktuře strany nikdy plně nepodařil. Zatímco počtem voličů se ve sledovaném období již pohybovala na úrovni milionu, počet členů fluktuoval mezi deseti a dvaceti tisíci. Kolektivní členství nebylo porevoluční sociální demokracií nikdy plně využito k propojení s odbory nebo s jinými spřátelenými organizacemi, navíc volební zákon od roku 1994 kolektivní členství zcela zakazoval. Rozšiřování členské základny masivním náborem individuálních členů zase bránila nízká politická angažovanost většiny obyvatelstva. Přes podstatné snižování nároků na členství (prakticky jediným požadavkem je schválení místní organizací a zaplacení členského příspěvku) se počet členů nepodařilo překročit hranici 20 tisíc a během sledovaného období stagnoval na hranici 18 tisíc členů, což tvořilo pouze 1,2 procenta voličů (Línek 2004, str. 188). Této realitě se částečně přizpůsobuje i aktivita strany, která se ve sledovaném období stále více zaměřuje na aktivitu spojenou s manažersky řízenými stranami, směřování aktivity směrem k voličům spíše než ke straníkům, orientace na marketingové volební kampaně a větší důraz na sociologické výzkumy preferencí.

Na druhé straně přes tyto skutečnosti má ČSSD i výrazné prvky masové strany, její struktura, ačkoliv budovaná po revoluci na zelené louce, má výrazně masové prvky. Svůj vzor odvozuje od orgánů rakousko-uherské a prvorepublikové sociální demokracie (složitá soustava místních, okresních, krajských a celostátních útvarů, každý s vlastními výkonnými orgány), tedy masové organizované soustavy (Novák 2003). Té by odpovídal i požadavek na aktivitu členů strany, četnost schůzí místních organizací, nutnost důvěrníků pro zakládání místních organizací a v neposlední řadě rozvětvená struktura přidružených organizací. O masovém charakteru svědčí trvající, byť stále omezovaná, právní pomoc členům strany, a to nejen pro oblast politické činnosti[15].

Sociální demokracii tedy nelze jednoznačně zařadit ani pod jeden z uvedených modelů. Sociální demokracie stojí někde na pomezí mezi stranou volební a stranou manažerskou.[16]

---

[15] ČSSD právní pomoc v nájemních věcech svým členů poskytovala ve spolupráci se Sdružením nájemníků, s nímž má již několik let podepsanou smlouvu o spolupráci (Línek 2004)

[16] Nutno říci, že v tomto směru není sama, podobně nejednoznačné vymezení by se dalo najít i u většiny ostatních stran ve sledovaném období. Vývoj české politické scény také kopíruje situaci známou ze Západní Evropy (Línek 2004).

Přes snahu stát se stranou masovou tedy realita české společnosti přelomu tisíciletí nutí ČSSD k postupnému přechodu ke straně manažerského typu, čemuž odpovídá i poměr počtu členů a voličů strany dle Kitscheltovy definice.

5 Ověření platnosti teorie na základě vývoje v ČR

V letech 1996 až 2006 se v ČR vystřídalo celkem 6 vlád. Z toho jedna úřednická, jedna menšinová vláda s prvky velké koalice, jedna menšinová a zbytek koaliční. V zásadě by šlo říci, že téměř všechny vlády prováděly určité škrty ve sféře výdajů na sociální síť. Nicméně žádná z nich neprováděla politiku soustavných škrtů ve všech oblastech, které dle Kitscheltova vymezení spadají pod pojem sociálního státu. V některých případech se vlády pouštěly do rozsáhlých reformních kroků v jedné oblasti výdajů sociálního státu, aby soustavně navyšovaly jinou oblast (patrně nejlepším příkladem je ekonomická reforma Špidlovy vlády).

5.1 Vývoj ekonomiky ve sledovaném období

Pro správné zhodnocení činnosti vlád je třeba je nejprve zasadit do kontextu vývoje ekonomiky. Kitscheltova teorie vývoje welfare state má omezený rozsah, nepokrývá situace, kdy ekonomická krize natolik pokročila, že otázka reforem a úspor welfare state přestává být předmětem diskuze. Rovněž v období výrazné ekonomické prosperity se dá jen těžko očekávat silný sklon k reformám.[17] Kitschelt sám nedává žádné konkrétní vodítko, kdy tato situace již nastává, ovšem dá se bezpečně předpokládat, že stav, kdy stát již není schopen dostát svým předchozím závazkům a pro zajištění financování se musí obrátit pro pomoc k mezinárodním organizacím, pod tuto definici bezpečně spadá, zejména proto, že v takovém případě se již vláda stojí pouze před volbou, zda dobrovolně provede drastické reformy dle pokynů mezinárodních organizací, nebo zda akceptuje státní bankrot, který z logiky věci musí vést k témuž výsledku. Vláda se tedy v této situaci nerozhoduje zda, ale pouze jakým způsobem se reformy sociálního státu provedou. Naproti tomu situace hlubokých rozpočtových deficitů, které ovšem nejsou sankcionovány nedůvěrou finančních trhů ve schopnost státu dostát svým závazkům, se za Kitscheltem předpokládaný stav pokládat nedá.

[17] Tento závěr sice není přímo obsažen v Kitscheltově původní práci, ovšem lze jej dovodit ze základního předpokladu práce - cestou reforem se dávají státy za účelem nastartování ekonomického růstu.

Pokud se dotyčný stat těší dostatečně dobré reputaci, zůstává otázka reforem pořád v rovině politické i v situaci velmi hluboké strukturální krize jeho veřejných financí.

Pro otázku aplikovatelnosti Kitscheltových předpovědí je tedy nejprve nutné objasnit, zda stav české ekonomiky tomuto modelu odpovídal. První zásadní otázky spočívá již v tom, zda ekonomika Česká republika mezi lety 1996 a 2006 dostatečně odpovídala těm ekonomikám, pro něž byla teorie původně vyvinuta - rozvinutým ekonomikám osmdesátých a prvé půlky devadesátých let. Druhá otázka směřuje k tomu, zda se ekonomika nenacházela v příliš hluboké krizi, aby se otázka reforem stala nepolitickou.

Pro odpověď na první výše zmíněnou otázku lze začít již tím, že v lednu 1996 byla Česká republika přijata za rovnoprávného člena Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, která sdružující státy Západní Evropy i srovnatelně rozvinuté mimoevropské státy. Již rok předtím měla plně směnitelnou měnu a rozhodující část průmyslového sektoru i sektoru služeb již byla ovládána soukromým sektorem. Naproti tomu finanční sektor ještě zdaleka neodpovídal poměrům rozvinutých tržních ekonomik. Je ovšem třeba říci, že tento stav se v průběhu druhé poloviny devadesátých let trvale korigoval a celé období let 1996 až 2006 by se dalo označit za stav přibližování se standardům západoevropských ekonomik. Vzhledem k tomu, že i Kitscheltova původní teorie počítala se vzájemně značně odlišnými ekonomikami[18], dá se dle mého názoru obhájit předpoklad, že česká ekonomika se mezi Kitscheltem projektované ekonomiky dá zařadit.

Odpověď na druhou otázku se zdá být složitější. V letech 1998 až 2000 se česká ekonomika nacházela v recesi, prakticky od roku 1997 nepředložila vláda vyrovnaný návrh státního rozpočtu a ve sledovaném období se celková úroveň zadluženosti zvedla z 16 % HDP roku 1996 na 30 % roku 2006. Země byla navíc postižena dvěma rozsáhlými povodněmi v letech 1997 a 2002. Otázka udržitelnosti nastaveného systému sociálního zabezpečení se opakovaně stávala veřejným tématem. Přes toto nelze ani v tomto případě hovořit o natolik závažné krizi, aby znamenala neplatnost Kitscheltovy teorie.

---

[18] Model zahrnoval prakticky všechny vyspělé země západní Evropy, aniž bral ohled na velikost a strukturu ekonomiky, rozsah nerostných zdrojů, rozsah samosprávy nebo odlišnost vládních přístupů k zásahům do ekonomiky. Lze uvést například etatistickou, centralizovanou Francii a vysoce liberální Irsko.

Vývoj hrubého domácího produktu ve sledovaném období nezaznamenával žádný pokles natolik významný, abychom mohli hovořit o tom, že Kitscheltův model přestává být aplikovatelný. Krize z let 1998 až 2000 byla příliš mírná, než aby tento předpoklad splňovala. Stav české ekonomiky proto předpoklady aplikace Kitscheltovy teorie splňuje.

5.2 Vývoj welfare state

Již bezprostředně po revoluci vyvstala nutnost reformovat dosavadní system sociální péče. Socialistický model, převzaný z předchozího období, byl nejen nepřijatelně drahý, ale i neefektivní pro podmínky tržní ekonomiky. Vláda proto již v průběhu let 1990 až 1992 připravovala komplexní proměnu systému sociální péče a sociálního zabezpečení, stejně jako všech ostatních složek welfare state z klasického státoprávního modelu dle sovětského vzoru v moderní sociální záchrannou síť, uzpůsobenou pro potřeby tržní ekonomiky. Prvními zákony byl zákon o zaměstnanosti (1991) a zákon o rodičovském příspěvku (1992).

Počátek současného sociálního systému lze tedy hledat v období let 1992 až 1996, kdy byl celý nový systém sociálního zabezpečení a sociální péče vytvářen.[19] V této době je přijata řada klíčových zákonů, které nově definují principy, za kterých bude fungovat nový sociální stát. V roce 1993 došlo k zásadní reformě zdravotní péče komplexní novelizací zákona o zdraví lidu a zavedení novch pravidel jeho financování zákonem o zdravotním pojištění a zákonem o Všeobecné zdravotní pojišťovně. V letech 1994 a 1995 probíhala nejzávažnější fáze celé sociální reformy. Parlament přijal zákony o předčasném poskytování starobního důchodu, o penzijním připojištění a státní sociální podpoře. Klíčovými zákony tohoto období ovšem byly zejména zákon o sociální podpoře (117/1995 Sb.) a zákon o důchodovém pojištění (155/1995 Sb). Tyto předpisy zaváděly sociální pojištění jako platbu samostatnou, odlišenou od daně z příjmu a nově určily základní parametry důchodového systému (Trotsner 2008, str. 35)

Vlastní vývoj ve sledovaném období začíná rokem 1996, tedy pouhý rok po základním zavedení klíčových institutů nového sociálního státu. Právě v této skutečnosti je podstatný

[19] Vývoj současného sociálního státu je v tomto období ve znamení poněkud paradoxní situace, kdy na jednu stranu se ozývá radikální pravicová rétorika, směřující k minimálnímu státu, na druhé straně se v rozporu s tím staví základy potenciálně štědré sociální sítě (Procházka 2009).

problém Kitscheltovy teorie, neboť se nezdá pravděpodobné, že by se jakákoliv vláda racionálně rozhodla pro reformu sociálního státu tak brzy po jeho komplexní přestavbě. Kitschelt tuto možnost nezmiňuje, originální modely vycházejí z konsenzuálního vývoje západní Evropy. V prostředí České republiky ovšem tento faktor zásadním způsobem ovlivňuje jednání aktérů ve vztahu k sociálnímu státu.

5.2.1 Srovnání českého welfare state se systémy modelových zemí

Empirické srovnání výdajů na welfare state přináší z pohledu makroekonomických ukazatelů několik zajímavých zjištění. Celková výše výdajů welfare state se dá zobrazit jako procentuální podíl na objemu hrubého domácího produktu, nebo jako procentuální podíl na výdajích veřejných rozpočtů. Srovnáním statistiky těchto výdajů v obou sledovaných ukazatelích lze říci, že těsně před začátkem sledovaného období měla Česká republiky velmi odlišné výsledky od všech sledovaných zemí. V porovnání se všemi komparovanými státy provozovala absolutně nejštíhlejší sociální stát. Asymetrii počátku sledovaného období způsobily výše uvedené reformní změny nastavení celkové koncepce systému, které sice odpovídaly koncepcím sociální sítě západní Evropy, ale jejichž dopad na výdajový systém veřejných rozpočtů se projevil až s časovým odstupem. Jako další faktor zdůvodňující počáteční odlišnost, působila doposud neukončená transformace ekonomiky, která umožňovala v dílčích oblastech šetřit výdaje udržováním plné zaměstnanosti v neprosperujících podnicích. Asymetrický stav se ovšem po odeznění krize z let 1997 mění a Česká republika od této doby podílem výdajů odpovídá rámci západoevropských států.

Výdaje na sociální stát jako podíl výdajů na hrubém domácím produktu (v procentech)

Rok	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgie	26,249	25,281	25,762	26,212	26,501	26,625	26,403
Německo	26,507	26,177	26,285	26,963	27,32	26,664	26,747
Nizozemsko	23,808	19,792	19,733	20,455	21,169	21,072	20,876
Velká Británie	20,201	19,187	20,067	20,037	20,507	21,072	21,29
Česká republika	18,242	19,793	19,775	20,583	20,73	19,739	19,496

Zdroj: OECD Stat

Výdaje na sociální stát jako podíl na výdajích veřejných rozpočtů (v procentech)

Rok	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgie	50,417	51,413	52,328	52,525	51,712	53,871	50,677
Německo	48,4	58,029	55,264	56,057	56,341	56,625	57,153
Nizozemsko	42,179	44,808	43,51	44,268	44,949	45,716	46,204
Velká Británie	45,812	47,918	48,841	47,642	47,71	48,172	64,163
Česká republika	33,491	47,335	44,45	44,448	43,809	43,732	43,395

Zdroj: OECD Stat.

Toto zjištění by mohlo vést k závěru, že český welfare state je svou strukturou vhodný k posuzování až po roce 2000 a doznění krize z roku 1997. Vzhledem k tomu, že sociální výdaje i v západoevropských zemích mají od konce osmdesátých let tendenci spíše stagnovat, může být posun mezi ČR a obdobím, na kterém Kitschelt staví empirickou analýzu ještě znatelnější. Lze tedy předpokládat, že aplikovatelnost Kitscheltovy teorie na období let 1996 až 2000 bude omezená, neboť i za předpokladu, že všechny čtyři podmínky pro omezování sociálního státu budeme považovat za splněné, sociální systém po provedených reformách let 1993 až 1995 působil po určitou dobu jako příliš levný a nový, než aby jej bylo nutno reformovat.

Pozoruhodná shoda výdajových rámců mezi Českou republikou a Nizozemskem v obou ukazatelích zdánlivě potvrzuje aplikovatelnost Kitscheltova přístupu na druhou polovinu sledovaného období a potvrzuje i správnost zařazení ČR jako kompromisní model mezi druhým a třetím modelem. Ovšem právě v případě Nizozemska vznesli někteří autoři výhrady k aplikovatelnosti Kitscheltovy teorie s poukazem na to, že nedokáže uspokojivě vysvětlit vývoj první poloviny devadesátých let (Kuipers 2001).

5.2.2 Situace jednotlivých vlád

Politika jednotlivých vlád se dá vzhledem k sociálnímu státu poměřovat několika hledisky. Nejčastější metodou je takzvaný, již výše uvedený systém welfare state effort, kdy se

agregátní výdaje welfare state vyjadřují jako procento hrubého domácího produktu. Výhodou tohoto ukazatele je, že díky všeobecnému rozšíření umožňuje snadné mezinárodní komparace a také ucelenost, s jakou vypovídá o celkovém směřování sociálního státu. Nevýhodou poté to, že nedokáže zachytit detailnější vývoj a poměr změn mezi jednotlivými složkami sociálního státu. Druhým možným přístupem je zkoumání indikátorům nemocenského a důchodového pojištění, které by mělo poskytnout přesnější obraz o struktuře výdajů na sociální stát (Korpi, Palme 2003). Sazba odváděného pojistného má přímou spojitost s výší přiznaného nároku dle zákonné úpravy. V případě českého sociálního státu je ovšem použití tohoto přístupu limitováno tím, že základní sazba zůstává po celé sledované období stejná a úpravy se provádějí redefinováním podmínek pro přiznání nároku nebo úpravou potřebné nutné doby pojištění pro vznik nároku.[20] Pro posuzování kroků vlád se proto používá ukazatel welfare state effort jako primární, další dílčí ukazatele jsou uvedeny v souvislosti s podstatnými trendy.

5.2.3 Období 1996-1998

Po volbách 1996 se ustanovuje pravicová vláda dosavadních koaličních stran ODS, ODA a KDU-ČSL. Vzhledem k tomu, že strany bývalé vládní koalice neměly v Poslanecké sněmovně většinu, dojednaly s ČSSD jakožto jedinou systémovou opoziční stranou toleranci výměnou za přenechání významných parlamentních funkcí. Vlivem propukající ekonomické krize se vláda odhodlala na jaře a v létě 1997 k vytvoření dvou úsporných balíčků s cílem zajistit ozdravění veřejných financí. Zhoršující se ekonomickou situaci ještě dále vyhrotily rozsáhlé povodně. Na podzim propukla aféra s financováním ODS. Zhoršující se ekonomická situace a probíhající vyšetřování finančních účtů ODS posléze přimělo koaliční partnery k odchodu z vlády, která v reakci na to podala demisi. Vládní krizi se podařilo vyřešit ustanovením úřednické vlády a vypsáním předčasných voleb na jaro 1998.

Aplikace Kitscheltovy teorie na toto období naráží na řadu problémů. Od ustanovení nového modelu sociálního státu uplynula dosud příliš krátká doba. Navíc se tento model ustanovoval

---

[20] Vývoj sazby se poměrně měnil před začátkem sledovaného období, ovšem v letech 1996 až 2006 se udržoval stabilní poměr, kdy 8,0% platil zaměstnanec a 26% zaměstnavatel. Určitými úpravami ovšem procházela definice okolností, za nichž vznikají nároky na dávku. Blíže Burianová, J. Současný stav sociálního pojištění v ČR a SR in *Národná a regionálná ekonomika IV*, 5.–7. září 2002, Košice: TU v Košicích, 2002, str. 48-53.

pod vedením pravicové liberálních stran, které tím pádem měly omezený prostor pro jeho kritiku. Navíc byly výdaje na sociální stát v porovnání se západoevropskými státy poměrně nízké.[21]

5.2.4 Období 1998-2002

Volební vítězství ČSSD ve volbách 1998 znamenalo výměnu vládní a opoziční role hlavních stran. Pro vládu přicházely v úvahu v zásadě tři možná formace. Jednak koaliční vláda ČSSD s Unií svobody a KDU-ČSL, jednak velká koalice nebo jiná forma spolupráce mezi ČSSD a ODS, jednak koalice ODS, Unie svobody a KDU-ČSL. ČSSD vedla současně vyjednávání o obou možnostech. Zatímco jednání s Unií svobody skončila nezdarem, ODS byla posléze ochotna - výměnou za podíl na veřejných funkcích - tolerovat menšinovou vládu ČSSD. Obě dvě strany uzavřely Smlouvu o vytvoření stabilního politického prostředí, populárně nazývanou Opoziční smlouva. Nová vláda se snažila čelit ekonomické krizi metodou deficitního financování. Současně s tím sanovala a následně privatizovala bankovní sektor. Obojí znamenalo značnou zátěž pro státní rozpočet, který současně musel také dotovat systém sociálního zabezpečení. Při výpadku příjmů ze sociálního pojištění se totiž sociální systém dostal poprvé od svého zavedení do deficitu. Vládní ČSSD utrpěla porážku v prvních krajských volbách roku 2000, ovšem i díky ekonomickému oživení se jí podařilo udržet vládu po celé volební období.

Období opoziční smlouvy je v mnoha ohledech vhodné pro verifikaci Kitscheltových teorií. V čele vlády je sociální demokracie, která tak může uplatnit "Nixon in China position". Zároveň dochází k recesi a sociální stát se stává zátěží pro státní finance. Z hlediska teoretických podmínek se zdá, že sociální stát reformován být může. V systému je přítomná liberální tržně orientovaná strana (pokud připustíme specifické postavení ODS, pak přinejmenším Unie svobody může tuto roli pořád plnit), z hlediska úpadku důvěryhodnosti se nedá říci, že by právě sociální demokracie tímto efektem trpěla, ovšem v souvislosti s levicovými přístupy všeobecně se tento předpoklad dá považovat za splněný. Druhá podmínka může být splněna jednak díky rozhodujícímu vlivu osoby Miloše Zemana, jednak

---

[21] Celkové výdaje na sociální stát tehdy nedosahovaly ani 40% HDP, v absolutních číslech tvořily výdaje za rok 1996 304 miliard Kč a za rok 1997 340 miliard, blíže viz příloha č. 1. Skok byl způsoben větší zátěží sociálního systému v rozbíhající se krizi a dodatečnými náklady pro pomoc obětem povodní.

díky tomu, že v rámci menšinové vlády není třeba brát ohled na koaliční partnery, takže rozpory mezi lídry a stratégy nejsou příliš markantní. Splnění třetí podmínky je dáno silnými manažerskými rysy ČSSD tohoto období, byť si to ještě není ochotna navenek přiznat. Splnění čtvrté podmínky není třeba zkoumat. Dle Kitscheltovy teorie tedy nic nebrání reformám sociálního státu. Ovšem politika sociálně demokratické vlády v tomto období nemá takto jednoznačnou podobu. Kitscheltova teorie odpovídá situaci Zemanovy vlády, ovšem nedokáže vysvětlit, proč bylo k řešení ekonomické krize použito i stimulačních opatření.

5.2.5 Období 2002-2006

Sociální demokracie pod vedením Vladimíra Špidly dokázala obhájit pozici nejsilnější volební strany. V povolebním vyjednávání se otevíral prostor pro tři potenciální potenciální možnosti pro spolupráci. První z nich bylo pokračování dosavadní spolupráce s ODS, od které se ovšem Vladimír Špidla výslovně distancoval. Druhou spolupráce s KSČM, kterou ovšem měla sociální demokracie na vládní úrovni zakázanou Bohumínským usnesením a třetí spolupráce se Unií svobody a KDU-ČSL. ČSSD zformovala koalici s Unií svobody a KDU-ČSL, která měla pouze těsnou většinu v Poslanecké sněmovně. Vláda přikročila v září k programu ekonomických reformem v oblasti důchodového systému v reakci na nepříznivý demografický vývoj. Určité zpřísnění čekalo i vyplácení nemocenské a dalších dílčích dávek. V květnu 2004 Česká republika vstoupila do Evropské unie, ovšem v následných volbách do Evropského parlamentu ČSSD drtivě prohrála, Vladimír Špidla byl po dohodě stranických špiček nahrazen v čele strany i vlády Stanislavem Grossem. Jeho politické zadání bylo dvojí, jednak maximálně oddalovat předčasné volby, jednak zařídit postupný nárůst volebních preferencí (Procházka 2009). Vzhledem k tomu, že nový předseda pokračoval v ekonomické politice svého předchůdce a nepřinesl zásadnější zlepšení v preferencích, ocitl se brzy i on ve složité situaci a v důsledku korupční aféry byl nucen odejít. Nástup Jiřího Paroubka do čela vlády a posléze i strany znamenal opětovné zklidnění situace a pozvolný, ale trvalý růst volebních preferencí, spojený s odklonem od razantní reformní politiky.[22]

[22] Ačkoliv dosavadní vládní koalice zůstala zachována, ČSSD pod Paroubkovým vedením začala mnohem intenzivněji spolupracovat s KSČM na prosazování levicových návrhů zákonů, například velmi ochranářského zákoníku práce (Procházka 2009).

Toto období v mnohém naplňuje předpoklady Kitscheltovy teorie, zejména s důrazem na vývoj sociální demokracie. Sociální demokracie se pod vlivem strategického kompromisu za účelem zformování koaliční vlády posunula radikálně do středu, ovšem v souladu s prvním volebním dilematem utrpěla značný odliv voličů. V návaznosti na to se volební lídři s podporou stranické základny úspěšně pokusili změnit vedení. Zpochybnitelným bodem může zůstávat, proč nový volební lídr pokračoval v dosavadní politice a implicitně tedy přestoupil do pozice stratéga? Odpovědí může být malá ideová vyhraněnost Stanislava Grosse.[23] Naproti tomu v případě nahrazení Grosse Paroubkem zafungoval již Kitscheltův model správně, volební lídr nahrazuje neúspěšného stratéga a končí tím období radikálních ekonomických reforem.

[23] Stanislav Gross se od Vladimíra Špidly odlišoval především stylem vystupování, ovšem neměl pověst ideově vyhraněného politika jako jeho předchůdci. Někteří političtí publicisté proto spekulovali, že důvodem pro přijetí Špidlovy koncepce mohl být nejen neschopnost přijít s vlastní koncepcí, ale i odpor k osobě Miloše Zemana jako hlavního kritika dosavadní koncepce uvnitř strany (Kárník a kol. 2005, str. 197).

6 Závěr

Kitscheltova teorie předpokládá, že klíčovým faktorem pro vývoj sociálního státu je nastavení stranického systému. Předpokládá přitom, že omezování sociálního státu, ač obecně nepopulární, může v některých případech přinést volební úspěch. Na základě empirických výsledků voleb v západní Evropě sestavuje čtyři různé stranické modely v závislosti na přístupu k reformování sociálního státu.

Český stranický systém od voleb 1996 prokázal dostatečnou stabilitu, nutnou pro aplikaci stranických modelů. Celý politický systém sice po Sametové revoluci procházel bouřlivým vývojem, a ani v roce 1996 nebyl zcela dotvořen, ovšem základní póly, tvořené ODS a ČSSD se již ustálily a systém přešel z fáze transformace do fáze konsolidace. Rovněž ústavní nastavení, založené na výlučné moci Parlamentu s malým vlivem jiných institucí, umožňuje aplikaci Kitscheltovy teorie. Naproti tomu vývoj sociálního státu po revoluci, jeho radikální reformy v letech a 1994 a 1995 vhodnost aplikace Kitscheltovy teorie zpochybňuje, přinejmenším pro období let 1996 až 1998. Z hlediska zařazení českého stranického modelu ke vzorovým modelům sociálního státu nejde najít jeden přiléhající model. Česká republika se nachází mezi druhým a třetím modelem, ovšem oproti oběma z nich má určité výrazné odlišnosti.

Sociální demokracie, má v rámci reformy sociálního státu klíčové postavení jako hlavní tradiční obhájce konceptu welfare state. Za určitých okolností může zužitkovat tuto svou vlastnost proti tradičním tržně orientovaným stranám, ovšem musí počítat s hrozbou úbytku elektorátu. V případě České strany sociálně demokratické jsou ovšem podmínky pro případné reformy příznivé. Vztahují se na ni jen dvě ze tří dilemat, které Kitschelt předpokládá a po většinu sledovaného období splňovala i podmínky malého vlivu organizací uvnitř strany, závislých na sociálním státu a malý vliv střetu mezi volebními lídry a stratégy.

Aplikace na vývoj České republiky v letech 1996 až 2006 ukázala, že Kitscheltova teorie nedokáže uspokojivě vysvětlit vývoj mezi lety 1996 a 1998, a určité problémy má i s obdobím let 1998 až 2002, ovšem překvapivě dobře vystihuje problémy reformních vlád z let 2002 až 2006.

V návaznosti na toto vše docházím k závěru, že ačkoliv Kitscheltova teorie omezování sociálního státu měla původně jiné geografické, politické a časové zakotvení, její použitelnost na český stranický systém byla pro určitá časová období potvrzena. V obdobích, která již nejsou bezprostředně ovlivněna ekonomickou transformací, prokázala dostatečnou výstižnost a pravděpodobně bude moci být považována za relevantní a stále lépe využitelnou i pro následující období v budoucnosti.

Seznam použité literatury a odborné zdroje

Literatura

ESPING-ANDERSEN, G. The sustainability of welfare states: Reshaping social protection. in *Globalization and Insecurity* (ed. HARRIS-WHITE, B.), London: Routledge, 2001, str. 218-233.

FIALA, P., HERBUT R. a kol. *Středoevropské systémy politických stran*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, ISBN 80-210-3091-7.

FIALA, P., HOLZER J., STRMISKA, M. a kol. *Politické strany ve střední a východní Evropě*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, ISBN 80-210-3449-1 .

GREEN-PEDERSEN, Ch. Welfare-state Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus. *Comparative Political Studies* 2001, vol. 34, no. 1, 2001, str. 963-965.

HAY, C., ROSAMOND, B. Globalization, European integration and the discursive construction of economic imperatives, *Journal of European Public Policy,* vol. 9, no. 2, 2002, str. 147–167.

KÁRNÍK Z. Úvaha nad dějinným posláním a nezřídka všedními, proměnlivými i krušnými osudy české sociální demokracie. In: KÁRNÍK, Z. KYLOUŠEK, J. FRANKLOVÁ, Z. (ed.) *Bludné cesty sociální demokracie*. Prostor: Praha, 2005, ISBN 80-7260-136-9, str. 13-51.

KITSCHELT, H. *European* Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition, In KITSCHELT, H. LANG, P., STEPHENS, J. MARKS, G. (ed.) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge university press, 1999, str. 317-345. (Kitschelt 1999a)

KITSCHELT, H., MANSFELDOVÁ, Z., MARKOWSKI, R., TOKA G. *Post-communist party system : competition, representation and inter-party cooperation*. Cambridge: Cambridge university press, 1999, ISBN 0-521-65290. (Kitschelt 1999b)

KITSCHELT, H. Partisan Competition and Welfare State Retrenchment, When Do Politicians Choose Unpopular Policies?, In PIERSON, P. (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2000, str. 265-302.

KORPI, W., PALME, J. New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regime. *American Political Science Review,* vol. 97, 2003, str. 425-446.

LINEK, L. *České* politické strany a jejich členové. K postupné proměně charakteru členství, , In KABELE, J. POTŮČEK, M. PRÁZOVÁ, I. VESELÝ, A. (ed.) *Rozvoj české společnosti v Evropské unii I – Sociologie, prognostika a správa*. Praha: FSV UK a Matfyzpress, 2004, str. 174–192.

MALÍŘ, J., MAREK. P. a kol. *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. Brno: Doplněk, 2005. ISBN 80-7239-179-8.

NOVÁK, R. *Demokratické a oligarchické rysy novodobého českého politického života – případ české sociální demokracie*, [diplomová práce]. Praha: FSV UK, 2003.

PIERSON, P. Coping with Permanent Austerity : Welfare State Restructuring in Affluent Democracies In PIERSON, P. (ed.) The *New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001, str. 410-456.

PROCHÁZKA, V. ČSSD v kontextu polistopadového vývoje a velké dyády pravice-levice [online]. *E-polis.cz*, 8. duben 2009. [cit. 2010-07-07]. Dostupné z WWW: <http://www.e-polis.cz/nezarazene-clanky/368-cssd-v-kontextu-polistopadoveho-vyvoje-a-velke-dyady-pravice-levice.html>. ISSN 1801-1438.

SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, ISBN 80-85850-94-X.

STRMISKA, M., HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L., CHYTILEK, R. *Politické strany moderní Evropy*, Praha: Portál s.r.o., 2005. ISBN 80-8663-345-4

TROTSNER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-032-4.

Elektronické zdroje

http://stats.oecd.org/ (ověřeno k 30. 6. 2010)

http://www.mpsv.cz/cs/6794 (ověřeno k 30. 6. 2010)

Novinové články

Paroubek. Reforma – nic jiného nezbývá. in *Právo*, 28. 6. 2003. (Paroubek 2003a)

Paroubek. ČSSD chybí politický cit. in *Právo*, 28. 11. 2003. (Paroubek 2003b)

Materiály politických stran

ČSSD: *Protokol XXX. sjezdu ČSSD*, konaného v Praze ve dnech 6.–8. 4. 2001. Praha: ČSSD, 2001 (2001).
ČSSD: *Protokol XXXI. sjezdu ČSSD*, konaného v Praze ve dnech 28.–30. 3. 2003. Praha: ČSSD, 2003 (2003).
Stanovy ČSSD schválené na jednotlivých sjezdech ČSSD v letech 1997. 1999, 2001, 2003, 2005.

Přílohy

Příloha č.1: Celkové výdaje České republiky na sociální stát v miliardách Kč

Rok	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*
Výdaje	304	340,9	380,5	406,6	433,3	465,1	507,2	534,2	555,6	582,4

Zdroj: OECD Stat.

Příloha č.2: Struktura přispěvatelů systému sociálního zabezpečení, v procentech celkových příjmů

Rok	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Zaměstnavatelé	53,1	52,4	51,0	49,4	49,8	50,3	50,4	50,9	53,3	54,2	53,8
Zaměstnanci	25,0	24,8	24,2	23,6	24,0	24,4	24,6	24,7	25,9	26,4	26,4
Veřejné rozpočty	20,3	21,8	23,8	25,8	25,0	24,1	24,1	23,2	19,6	18,2	18,9

Zdroj: Eurostat
Poznámka: Jiné zdroje, nezahrnuté do tabulky, tvoří pouze marginální část a v průběhu času se jejich podíl výrazněji nemění.