

Nadnárodní sociální politika v procesu transformace

GEORG VOBRUBA*

Sociologický ústav univerzity v Lipsku, SRN

Transnational social policy within transformation processes

Abstract: The argument of the paper is developed in two steps which are then coupled by a simple assumption. First it answers the question why the transformation processes in newly reformed countries has to be supported by socially political measures in order to guarantee the simultaneous transition to capitalism *and* democracy.

The simple assumption then is as follows: Providing sufficient sociopolitical support exceeds the possibilities of the newly reformed states. They need aid from the West.

Therefore, in an second step, the paper discusses under what conditions the West will be willing to provide such aid.

Sociologický časopis, 1993, Vol. 29 (No. 2: 167-179)

To, co chci v tomto článku říci, ukáži ve dvou krocích spojených jednoduchým předpokladem.

V prvním kroku odpovím na otázku, proč musí být transformační proces v nově se reformujících zemích podpořen opatřeními sociální politiky, aby byl garantován plynulý přechod ke kapitalismu a demokracii. Poskytování dostatečné sociálně-politické podpory ze Západu umožňuje přijatelnost reformu ve východních zemích.

V druhém kroku pak odpovím na otázku, za jakých podmínek bude Západ ochotný takovou pomoc poskytnout.

1. Transformace plánované ekonomiky

Jedním z nejvíce diskutovaných problémů v období přechodu od centrálně plánované ekonomiky je problém kompatibility mezi časovým horizontem transformace a časovým horizontem trpělivosti občanů. "Proces transformace ve střední a východní Evropě může být popsán jako komplikovaná dohoda nabízená lidu novými elitami: občanská práva, plná individuální a politická svoboda nyní a dobře fungující ekonomika v dohledné budoucnosti výměnou za toleranci nákladů a rizik transformace a se vzdáním se práva ekonomické rovnosti" [Smolar 1990: 74; cf. Przeworski 1991; Vobruba 1991].

Klíčovým bodem takového souhlasu je "čekání". Maďarský prezident Árpád Göncz zdůraznil, "že celá země je netrpělivá a nespokojená" (Süddeutsche

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Prof. Georg Vobruba, Institute of Sociology, University of Leipzig, Augustusplatz 9, O-7010 Leipzig.

Jedná se o text příspěvku předneseného na První evropské konferenci o sociologii ve Vídni 28-29. srpna 1992.

Zeitung 2. 5. 1991). Jan Krzystof Bielecki popisuje podobný obraz v Polsku: "Za poslední dva roky jsme provedli transformaci k tržní ekonomice... Lidé vydrží jen tehdy, když uvidí nějaký smysl své oběti" (Süddeutsche Zeitung 11. 10. 1991). Politici jednájí v časové tísní. Tento časový tlak je způsoben současnou transformací z byrokratické diktatury na demokracii a z centrálně plánované ekonomiky na tržní [Hankiss 1990: 183; Offe 1991].¹ Jednoduše řečeno, právě dosažené právo volit implikuje politické riziko, že lidé budou volit proti projektu ekonomické transformace. Stupeň tohoto rizika závisí na ochotě lidí čekat na ekonomické plody transformace, tedy v zásadě na dvou skutečnostech:

1. Veřejné mínění musí být pevně přesvědčeno, že současná zřeknutí se jistých práv jsou v osobním zájmu všech - lidé musí být ochotni čekat.
2. Materiální životní podmínky by neměly klesnout pod určitou úroveň. Přinejmenším musí být vyloučen strach z hladovění - lidé musí být schopni čekat, což je otázka materiálních podmínek.

Politické řízení transformace naráží tedy na problém času. Tento problém lze charakterizovat otázkou: Jak sladit delší časový horizont ekonomického přechodu s kratším horizontem zájmů a nároků obyvatel? Jestliže toto přijmeme jako obecný model transformace, objeví se dva způsoby řešení:

1. Zkrácení časového horizontu transformačního procesu.
2. Prodloužení časového horizontu individuálních zájmů.

2. Šoky a rychlost

V prvním případě se politická rétorika a strategie soustřeďuje okolo představy šoků a rychlosti. Ministr zahraničních věcí USA James Baker doporučuje Albánii "šokovou terapii". V souvislosti s ekonomickými problémy v (bývalém) SSSR zdůraznil Václav Klaus, že polovičatá reforma je horší než žádná reforma. Zastánci šokové terapie a rychlých programů sami popisují tuto strategii jako "velmi riskantní" [Pellicani 1991: 57], ale zároveň zdůrazňují, že není jiné alternativy. "Lepší žádná reforma než inkrementalistická" řekl Václav Klaus. Posledních pět let v SSSR je často uváděno jako příklad špatných výsledků reformní váhavosti.

"Jsem pevně přesvědčen, že lidé by mnohem raději dali přednost jednoduchému radikálnímu šoku a snesli by následné trauma, kdyby byli skutečně přesvědčeni, že se situace nakoneclepší, než aby snášeli beznadějné trápení, pomalý ale neustálý ekonomický pokles, ekonomickou a sociální křeč, kterou nyní prožíváme" [Kornai 1990: 161]. Doporučení - v tomto případě Maďarsku - je takové, že nevyhnutelný pokles životních podmínek musí přijít náraz, aby bylo dosaženo zlepšení v relativně krátkém časovém období. Potom se diskuse o tom, jak provést transformaci z bývalé plánované ekonomiky, soustřeďují okolo problému rychlosti. Bronislaw Geremek zdůrazňuje, že "polským problémem číslo jedna je akcelerace" [Ash 1990: 28].

¹) Oproti názoru většiny autorů bych rád podotkl, že tento souběh nevytváří pouze problémy, ale rovněž dává vzniknout dočasným šancím, což je dalším důvodem, proč brát problém rychlosti vážně.

Je zřejmé, že zastánci šokové terapie mají sice jen jeden, zato však silný, argument: "není jiné alternativy". Proto musí být akceptováno riziko této strategie.

Nejprve se musíme zeptat: Jaká jsou specifická rizika šokové terapie? Nemohu je zde všechna vyjmenovat, jednak proto, že je jich mnoho, a jednak proto, že se v jednotlivých zemích liší. Jediné, co je v mých silách, je nabídnout obecnou interpretaci mechanismu vzniku problémů.

Hlavním problémem šokové terapie je existence začarovaného kruhu. "Tvrdá opatření" problémy sice řeší, ale zároveň vytvářejí problémy sekundární. Proto je šoková terapie riskantní. Až potud budou jistě souhlasit i zastánci šokové terapie. Problémy, které vyplývají z tvrdých opatření, mohou být: pokles kupní síly, zvýšení počtu stávkových aktivit, případně nestabilní možnosti vládnout či požadavky politiků na "dočasné posílení pravomocí". Dále platí, že čím tvrdší budou opatření (z důvodů řešení jedinečných problémů, urychlení řešení, řešení sekundárních problémů), tím více komplikací vyvstane.

Základní nebezpečí šokové terapie lze tedy vidět v tom, že jeden jediný argument - "není jiné alternativy" - povede k jednodimenzionální politické strategii a nárůst problémů bude vyžadovat "více téhož". To je ovšem cesta k politickému a ekonomickému bludnému kruhu: nedostatečný úspěch tvrdých opatření povede k ještě tvrdším opatřením, nedostatečný úspěch "zvláštních pravomocí" povede k jejich dalšímu rozšíření. Tento proces může skončit dočasným zastavením demokracie, což se v retrospektivním pohledu změní v nezvratnost.² Přestože je šoková terapie dobře vysvětlena v ekonomické teorii, praktický výsledek může být: operace se zdařila, pacient zemřel.

3. Sociální politika jako nárazník

Dovolím si nejprve na základě vlastní zkušenosti poukázat na hlavní problémy vývoje bývalých plánovaných ekonomik. "Základní vlastností typickou pro reálný socialismus je silné sepětí mezi ekonomikou a politickými a sociálními funkcemi státu. Toto sepětí vede ke ztrátě identity každé z těchto sfér: jejich cíle a principy se stávají vágními a zmatenými; tato skutečnost vede k chabému výkonu obou" [Kolarska-Bobinska 1990: 63]. Vlivem ideologie "priority politiky" došlo ke konfúzi systémových funkcí, což mělo za následek nízkou ekonomickou výkonnost a ustavení faktické priority ekonomiky. "Politika dominovala nad ekonomikou a ekonomika - ač skrytě - dominovala nad sociální politikou. Jakmile nastala krize, mohla být sociální opatření (zaměstnanost, cenová politika atd.) vestavěná do ekonomiky obviněna z toho, že právě ona způsobila její neefektivnost" [Ferge 1989: 9]. Podobnou diagnózu lze provést i pro ostatní plánované ekonomiky. Potřeba kombinovat liberalizaci ekonomiky se sociálně-politickou stabilizací

²) Kornai [1990: 206, 207] se pokouší řešit dilema mezi "potřebou silné vlády" na jedné straně a nebezpečím "represivního autoritativního aparátu" na straně druhé interpretací voleb jako "sebezavazujícího aktu": "Je nutné provést operaci, ale maďarští občané jako pacient musí dát souhlas prostřednictvím svého zvoleného zástupce." Za pozornost stojí přirovnání transformace k operaci. Znamená, že lidé jsou v narkóze - jiný obraz dočasného řešení v časové tísní: operace musí být dokončena dříve, než se pacient probere z narkózy.

životních podmínek obyvatel může být interpretována jako strategický výsledek teoretické myšlenky, že jednou z hlavních funkcí sociální politiky je podpořit funkční diferenciaci. Konkrétněji řečeno, sociální politika umožňuje ekonomickému systému soustředit se na ekonomické funkce tím, že osvobodí oblast práce od dodatečných sociálně-politických úkolů.

To je teoretický argument stojící za tezí, že sociální politika umožňuje ekonomickou a ekologickou modernizaci a vede k závěru, že sociálně-politické nárazníky jsou nutné pro simultánnost ekonomického a politického úspěchu transformace v nově se reformujících společnostech [Vobruba 1991].

Výše popsaná obhajoba šokové terapie vychází ze špatných alternativ. Nejde o "radikální reformu nebo váhání", nýbrž "radikální reformu s nebo bez sociálně-politických nárazníků". Toto poukazuje na druhý způsob, jak si poradit s časovým problémem: prodloužit časový horizont lidí pomocí sociální politiky.

Na rozdíl od většiny politiků skupina ekonomických expertů *Světového institutu pro rozvoj ekonomického výzkumu* (WIDER) stojí za myšlenkou ekonomického šoku spojeného s mírnými sociálně-politickými nárazníky. "Čekat nemůže ani stabilizace, ani cenová liberalizace. Liberalizace cen prováděná krok za krokem podle již pohřbeného programu pěti set dní spustí masové nákupy zboží v předtuše růstu cen, což zpětně povede k nedostatku, ekonomickému chaosu a silným politickým tlakům na vládu, aby tato zvýšení cen odložila" [Blanchard et al. 1991: xii]. Současně požadují "cílený program uspokojování základních potřeb pro ty části populace, které jsou nejvíce zchudlé" [Blanchard et al. 1991: 30].³ "Rezervy musí být před začátkem stabilizace ponechány stranou pro poskytování pomoci těm, kteří budou přechodně v obtížné situaci" [Kornai 1990: 201]. To nejsou jen doporučení z "humanitárního hlediska" [Kornai 1990: 200], nejsou to ani "projevy soucitné lítosti nad nešťastnými" [Abramovitz 1981: 2], ale prvotní podmínky pro úspěch transformací.

Sociální politika podporuje ekonomickou transformaci tím, že umožňuje lidem čekat. Sociální politika kromě toho snižuje nebezpečí zabřednutí do bludného kruhu, a to za prvé v ekonomickém smyslu tím, že sociální politika stabilizuje kupní sílu, za druhé pak v politickém smyslu tím, že sociální politika snižuje riziko vzniku konfliktních situací ve společnosti. Toho je možné dosáhnout nikoliv spravedlností ve smyslu rovnosti příjmů, ale usnadněním přijatelnosti

³) Autoři usilují o dosažení důležitého cíle, totiž omezení "rozsahu dlouhodobé nezaměstnanosti a práv sociálního občanství", doporučují však pochybná opatření: všeobecné podpory v nezaměstnanosti "na omezenou dobu, řekněme šesti měsíců, po jejímž vypršení přestanou být okamžitě vypláceny" [Blanchard et al. 1991: 90]. Autoři tvrdí, že toto je výsledek lekce, kterou získali "ze zkušeností západoevropských zemí během posledních dvou desetiletí" [Blanchard et al. 1991: xix]. Bohužel nám však již neříkají, jakou lekci mají na mysli. Není v žádném případě jisté, zda existuje vztah mezi průměrnou dobou nezaměstnanosti a podporami [Schmid, Reissert, Bruche 1987: 206]. Stejně tak není pravdou, že "většina východoevropských zemí zavedla systémy podpor v nezaměstnanosti" [Blanchard et al. 1991: 90]. Naopak: díky skutečnosti, že v plánovaných ekonomikách neexistovala žádná (oficiálně priznávaná) nezaměstnanost, neměly tyto země před nástupem procesu transformace ani žádné podpory v nezaměstnanosti.

rostoucí příjmové nerovnosti, která může být viděna jak problematická i nezbytná zároveň. Požadavkem je změnit interpretaci společnosti ze hry s nulovým výsledkem (zero-sum-game) v ziskovou hru (positive sum-game) (srv. [Bohmann, Vobruba 1992]). "Lidé musí změnit způsob myšlení. Obohacování bylo po dlouhou dobu považováno za něco hanebného. Tento klam mají lidé v sobě zafixován do morku kostí: jestliže má někdo více, pak proto, že to vzal ostatním" [Kornai 1990: 181, 182]. Nerovnost příjmů může být znevýhodněnými akceptována tehdy, když vede k situaci, že dostávají více než předtím. Příklad příjmové nerovnosti kombinované s vyšší efektivitou může být lepší než situace příjmové rovnosti kombinované s nižší efektivitou. Je-li možné pohlížet na nerovnost jako na základní podmínku vyšší efektivity, pak je přijatelná i pro znevýhodněné [Vobruba 1983: 176]. To je důvodem k tomu, proč "bychom měli upustit od šízení chudých členů maďarské společnosti recitováním zvučných frází proti bohatým" [Kornai 1990: 204]. Toto je prozatím velmi běžný argument v teorii, ale k jeho pochopení a k přijetí za své je nutná praktická zkušenost. A to je - opět - otázka času.

Předpokládejme tedy, že rozdíly mezi časovými horizonty transformačního procesu a zájmy lidí jsou hlavními problémy politiky transformace; předpokládejme, že ryzí šoková terapie je skutečně "vysoce riskantní" a že strategie urychlení transformace maří své vlastní záměry - potom prodloužení časového horizontu jednotlivců, tj. sociálně-politická opatření, která umožní těmto jednotlivcům čekat, mohou být považována za investici politických aktérů do jejich akční schopnosti. Musejí se zajímat o způsobilost lidí čekat, má-li být transformace úspěšná.

Doposud jsme zdůvodňovali, proč existuje potřeba mírnit dopady transformace na kapitalistickou tržní ekonomiku a demokracii opatřeními sociální politiky. Ale to je pouze jeden díl problému, protože je jisté, že sociálně-politické požadavky v nově se reformujících zemích daleko přesáhnou sociálně-politické možnosti. Čím ale vyplnit tuto mezeru mezi potřebou a možností? Není jiné cesty než sociálně-politická pomoc zvenčí. Ale proč by si měl Západ dělat starosti?

4. Pomoc ve vlastním zájmu

Politici aktéři zaangažovaní do politiky transformace normálně spojují své apely na západní pomoc Východu s poznámkou, že tato pomoc je ve "skutečném" zájmu Západu. Nejde o "dary", ale spíše o podpoření procesů, které jsou v zájmu "všech". V této oblasti se rozvinula rozmanitá sémantika. Heslo dne zní: "bratrství ve vlastním zájmu" (Helmut Schmidt). Německé sjednocení není "zero-sum-game" (Institut der Deutschen Wirtschaft). Vzdušný most na pomoc Společenství nezávislých států "není aktem dobročinnosti, nýbrž aktem přátelství v zájmu lepší budoucnosti, je investicí do bezpečnosti" (James Baker). "Náš osud je nerozdělitelný. Z dlouhodobého hlediska Západ nebude moci prosperovat, jestliže Východ bude mít problémy" (Hans-Dietrich Genscher).

Takovéto interpretace zdůrazňují zejména reprezentanti nově se reformujících zemí. Zaměřují se na teze: "naše problémy jsou i vaše". Jinými slovy, reformní politikové upozorňují, že nezdar transformačního procesu by způsobil

nejen problémy ve východních zemích, ale také na Západě a případně na celém světě. Dobrým příkladem je časté varování ruského prezidenta B. Jelcina, že nedostatek podpory ze Západu by mohl vést k nebezpečí "rudé" či "hnědé" diktatury, která by přímo ohrozila západní zájmy, protože "by mohla vzniknout reálná hrozba války" (*Süddeutsche Zeitung* 3. 2. 1992).

5. Opožděná modernizace

"Dohnat a předejnat." Za železnou oponou se východoevropské země vždy cítily být pozadu. Pozorovatelé ze Západu i z Východu dnes chápou obtíže východních zemí jako důsledek opožděného vývoje. Za řešení těchto problémů je považována modernizace podle západního modelu. Problém "opožděné přícházejících" je obvyklou odernizační teorie [Bendix 1979]. Máme-li analyzovat některé zajímavé zvláštnosti, můžeme popsat současnou konstelaci problémů právě na základě teorie modernizace.

Předpokládám, že východní země mají obecně zájem na tom, aby dohnaly Západ. To vede k první otázce: Jsou ve východních společnostech relevantní političtí aktéři, kteří tento zájem reprezentují a sledují? Historicky vzato byl tímto aktérem stát, protože ekonomická modernizace byla prostředkem růstu politické moci (centralistického) státu. Současná situace v nově se reformujících zemích je však poněkud komplexnější. Stát je nejen aktérem, ale také důležitým objektem modernizace. Jedním ze základních problémů je, že stát se musí vzdát mnoha svých kompetencí. V protikladu ke "klasické" modernizační konstelaci jsou nutné jak státní zásahy, tak jejich omezení. To znamená, že v procesu transformace ve východních společnostech musí být stát současně slabý i silný.

Opožděná modernizace v Japonsku a některých jiných společnostech Dálného východu byla řízena aktéry sledujícími ekonomické zájmy v relativně stabilním politickém rámci a při malé mezinárodní pozornosti. Nově se reformující společnosti ve střední a východní Evropě se naopak musí podrobit modernizaci před očima zainteresované mezinárodní veřejnosti. Musí současně transformovat svoji ekonomiku i politický systém a především pak vytvořit ekonomické aktéry potřebné ke konstituci moderního kapitalistického systému. Následné problémy jsou tak značné, že nově se reformující země jsou očividně neschopné řešit si své problémy samy.

Na rozdíl od historického vývoje, kdy několik málo zemí se dralo kupředu, je současná situace charakterizována opozdílci konfrontovanými s řadou moderních, silných modelů. Tyto země tedy nemohou sledovat strategii mlčenlivé nápodoby, ale jsou nuceny brát v potaz zájmy rozvinutých společností.

To vede k následující otázce: Jaké zájmy potenciálně spojují západní státy s modernizujícími se státy východními? Je samozřejmé, že východní země jsou závislé na Západu. Ale je také závislý Západ na Východu? Existují takové společné zájmy Východu a Západu, které mohou vést k výhodám pro Východ?

6. Typologie problémů

Následující typologie problémů může být umístěna mezi dva extrémy: "problémy na Východě, které postihují jen Západ" a "problémy na Východě, které postihují jen Východ:

I. "Západ má problém." Vzniklé problémy na Východě mohou být opominuty, ale důsledky pro Západ budou značné. Nejpůsobivějším příkladem je několik tisíc vysoce kvalifikovaných, avšak nezaměstnaných jaderných fyziků a hrozba jejich potenciálně nebezpečných znalostí. Je nutné řešit tento problém vytvářením pracovních míst pro tyto vědce (např. IAEA, EC).

Známým problémem je distribuce jaderných zbraní a nejasné pravomoci nástupnických států SSSR vedoucí k ochotě NATO poskytnout finanční podporu pro jaderné odzbrojení. V této souvislosti je možné vysvětlit specifický výběr západní pomoci SNS takto: pomoc ze Západu je zaměřena na tři nástupnické státy SSSR: Rusko, Bělorusko a Ukrajinu. Tyto tři (stejně jako méně důležitý Kazachstán) disponují v současné době jadernými zbraněmi bývalého SSSR. Je možné se dohadovat o tom, že by mohlo existovat podobné spojení mezi východní ochotou zbavit se nukleárních zbraní a západní ochotou finančně tuto operaci podpořit.

II. "Západ má větší problém než Východ." V tomto případě je vzniklý problém na Východě podstatný, ale tolerance je relativně vysoká. Problém vyplývající pro Západ je rovněž podstatný, avšak tolerance k němu je zde mnohem nižší. Působivým příkladem jsou zastaralé a nebezpečné jaderné elektrárny a související riziko rozsáhlého zamoření. Vzhledem ke společné geopolitické pozici a odmítnutí atomové energie bylo Rakousko první západní zemí, která nabídla kompenzaci za zavření jaderné elektrárny v Jaslovských Bohunicích v ČSFR - dodnes bez úspěchu. Zatím existují podobné výsledky i v SRN: "Z pohledu německého parlamentu může být problém ochrany životního prostředí a nukleární bezpečnosti řešen pouze dlouhodobou mezinárodní podporou. Musíme přesvědčit naše západní partnery o potřebě intenzivnější kooperace a vzájemné pomoci" [Deutscher Bundestag 1992]. Až dodnes takováto prohlášení a nabídky zůstávají doménou západních států sousedících s východními. Jistěže tyto státy by byly v případě nukleární nehody poškozeny dříve a vážněji. Z toho vyplývá, že zájem na bezpečnosti východních jaderných elektráren klesá s rostoucí vzdáleností.

III. "Východ má větší problémy než Západ." Vzniklý problém na Východě je velký, ale dopady jsou pro Západ jen částečně relevantní. Příkladem je znečištění ovzduší či masová migrace z Východu na Západ. Typicky silně znečištěné pohraniční oblasti jsou předmětem bilaterálních a trilaterálních smluv zaměřených na podporu ze Západu pro účely ochrany životního prostředí na Východě. V červnu 1991 např. německé ministerstvo životního prostředí učinilo první konzultační smlouvu s Polskem a ČSFR o nutnosti zlepšit ovzduší tzv. černého či SO₂-trojúhelníku. Tento projekt ozdravení zahrnuje severní Čechy, Sasko a hraniční území Polska. Pokud jde o ochranu životního prostředí, je útlum tepelných elektráren v severních Čechách stejně tak důležitý, jako opatření, která sami provádíme" [Töpfer 1991: 14].

Běžně se tvrdí, že Západ musí podpořit zlepšení životních podmínek na Východě, aby se vyhnul masové migraci. Ale tento argument je užitečný pro motivaci západní pomoci jen částečně, protože existují pouze některé specifické souvislosti mezi ohrožující migrací a západní pomocí. Ochota Západu poskytnout podporu totiž závisí na tom, zda daný západní stát skutečně očekává, že bude cílem migrantů či nikoliv. Toto je důvodem proč například v zimě 1991/92 byla nasazena italská armáda při poskytování pomoci Albánii. "800 vojáků rozdělovalo 120 000 tun zboží - obilí, fazole, máslo, maso a čistící prostředky. Italská vláda poskytla na pomoc 150 miliard lir a nový program EC může začít" (Süddeutsche Zeitung 31. 1. 1992). Důvodem takovéto rozsáhlé pomoci nebylo ani tak množství problémů v Albánii jako spíše problémy, které by vedly k migraci Albánců do Itálie. "Italská pomoc není úplně nezištná. Italové se snaží zabránit novému masovému úprku přes Jaderské moře" (Süddeutsche Zeitung 31. 1. 1992).

V. "Východ má problém." Problémy vzniklé doma jsou velké, ale západní sousedé je nepociťují. Nejvýstižnějším případem je zhroucení systému zdravotnictví v některých východních zemích. V současné době se toto zdá být problémem, který ponechává Západ v klidu. "Strašné podmínky v nemocnicích. Albánský systém zdravotnictví zkolaboval" (Süddeutsche Zeitung 5. 2. 1992).

Z historického pohledu však zdravotní politika ukazuje, jak klikatou cestou byly západní zájmy sledovány. Opatření přijatá k boji proti epidemiím byla určena pro chudé nemocné proto, aby byli bohatí chráněni před infekcí [Webb 1912]. Nyní pro takovou sobeckou zdravotní pomoc chybějí dva předpoklady: dostatečná blízkost a - prozatím - epidemie.

7. Společné zájmy

Předpokladem následující analýzy je, že problémy Západu, které pramení z problémů Východu, je možné řešit jen tehdy, jestliže Západ skutečně přispěje k řešení problémů Východu. Předpokládejme, že je technicky nemožné postavit na hranicích zeď proti znečištění životního prostředí, tak jako je politicky nemožné silou zastavit masovou migraci způsobenou chudobou. Tedy společné problémy vznikají z východních problémů, které však přesahují státní hranice.

Vezmeme příklad znečištění vzduchu. Tento fenomén poukazuje na některé mimořádné aspekty, které jsou důležité pro spojení mezi Východem a Západem:

Za prvé: existují druhy znečištění životního prostředí, které pramení z velkých zdrojů a mohou být jednoznačně identifikovány. Oproti Západu není tento druh znečištění způsoben miliardami jednotlivců v důsledku běžného životního stylu, který předpokládá vysokou spotřebou energie nebo nadměrným využíváním osobních aut. Vina se spíše klade několika málo velkým průmyslovým zdrojům. Nicméně na těchto koncernech jsou v mnoha případech závislé tisíce dělníků. To způsobuje téměř neřešitelné dilema. "Devastace životního prostředí ve východní Evropě obecně a bezpečnostní opatření na poli využívání jaderné energie ve střední a východní Evropě zvláště vyžadují neodkladné jednání" [Deutscher Bundestag 1992]. Ale takové neodkladné jednání často znamená zavření továrny. Pokud je v průmyslových oblastech bývalých centrálně plánovaných ekonomik jedna velká továrna hlavním zdrojem znečištění a současně jediným

zaměstnavatelem celého regionu, pak sice její zavření povede k okamžitému úspěchu, pokud jde o životní prostředí, ale zároveň stoupne masová nezaměstnanost. Navíc existují omezené možnosti pro nezaměstnané najít si nové pracovní místo v tomtéž regionu. Nově vzniklé živnosti nemohou řešit existenční problémy nezaměstnaných, protože podnikatelé požadují moderní, kvalifikované pracovní síly a často nechtějí začít podnikat ve starých průmyslových oblastech právě kvůli problematickému ekologickému dědictví. Nová poptávka po práci tak obvykle přichází příliš pozdě, požaduje úplně jiné kvalifikace a objevuje se v jiných regionech. Veřejné finance v nově se reformujících společnostech nepostačují na podpory pro nezaměstnané. Výsledkem je, že mohou být očekávány sociální tenze v kontextu ekonomické a ekologické modernizace. Politikové v nově se reformujících zemích jsou konfrontováni s volbou mezi pokračující devastací životního prostředí nebo vzrůstající nezaměstnaností.

Toto dilema ovlivňuje Západ natolik, že je možné očekávat zainteresovanou pomoc: "1. Mají východní společnosti pokračovat z finančních důvodů ve výrobě znečišťující životní prostředí? Západní společnosti (zejména Německo a skandinávské země) budou tímto znečištěním vzduchu, řek a Baltského moře trpět. 2. Kdyby Východ zastavil výrobu znečišťující životní prostředí, aniž by byl schopen nabídnout nějakou sociálně politickou alternativu pro bývalé zaměstnance, zvýší se migrace na Západ" [Nissen 1992: 219].

Za druhé: existuje omezený počet politických aktérů zainteresovaných na konkrétním problému ochrany životního prostředí. V mnoha případech existují jen dva. Tato skutečnost ulehčuje bilaterální řešení otázek životního prostředí. Oproti globálním škodám na životním prostředí (zahřívání Země, narušení ozónové vrstvy) mohou příslušné země počítat s náklady a výnosy z jejich vlastních opatření k ochraně životního prostředí. Tento problém se v multilaterálním jednání neobjeví a neexistuje v zásadě žádná potřeba mezinárodních institucí takovátto opatření koordinovat a poskytovat.

Existují tedy relativně specifické západní zájmy na ochraně životního prostředí na Východě. Nyní je nejlepším příkladem Německo jako největší a ekonomicky nejsilnější soused. "Jeho podpora střední a východní Evropě vévodí seznamu dárců" [Der Bundesminister 1992: 6].

Ale skutečnost, že každá země si může spočítat své náklady a zisk na opatřeních pro ochranu životního prostředí, může mít také za následek nezájem o rozvoj takovýchto opatření. Výsledkem jsou potom rozdílné zájmy mezi sousedy (SRN, Rakousko, Švédsko, Norsko) na jedné straně a na straně druhé mezi méně zainteresovanými zeměmi, které jsou ochotny podporovat opatření v oblasti ochrany životního prostředí na Východě méně. V této situaci se země na Západě snaží interpretovat ekologické problémy pocházející z Východu jako problémy mezinárodní, aby posílily mezinárodní společenství ve sdílení nákladů. "Z hlediska německého parlamentu může být problém ochrany životního prostředí a nukleární bezpečnosti ve střední a východní Evropě řešen pouze s mezinárodní dlouhodobou podporou. Západní partneři musí v budoucnu zvýšit svou kooperaci a pomoc" [Deutscher Bundestag 1992].

Za třetí: jsme konfrontováni s takovým druhem znečištění životního prostředí, které působí jak na území, kde znečištění vzniklo, tak mimo ně. Například při vývozu toxických odpadů ze Západu na Východ se tímto druhem "exportu" významně redukuje znečištění ve vlastní zemi. Problém se východních zemí dotýká více a překračuje státní hranice. Je však nutné vzít v úvahu, že ekologické vědomí zřetelně klesá od Západu na Východ. Tak na Východě bude větší znečištění životního prostředí považováno za menší problém, avšak jeho projevy na Západě budou považovány za problém daleko větší. Tato reciprocita mezi problémy a jejich vnímáním komplikuje vztahy mezi Východem a Západem s ohledem na zainteresovanou pomoc.

Doposud bylo mým cílem rekonstruovat společné zájmy z perspektivy západních společností. Nyní musím analyzovat východní vnímání jejich vlastních problémů a potenciální podporu ze Západu.

8. Zájem reformujících se zemí o vlastní problémy

Je samozřejmé, že ne všechny problémy Východu mohou vyvolat odpovídající zainteresovanou pomoc jako účinnou odpověď. Existuje spíše specifické selektivní západní vidění problémů a tedy i selektivní ochota poskytnout podporu. Ale i když budeme vycházet z předpokladu, že "zainteresovaná pomoc" přijde, nelze z toho nutně vyvozovat, že se odpovídající problémy opravdu vyřeší. Aby bylo možné zabývat se tímto dilematem, je nutné provést následující rozlišení:

- Západ má zájem na řešení problémů Východu.

- Východ má zájem na pomoci ze Západu; jinými slovy, je zainteresován na pokračování zájmu Západu v řešení východních problémů.

Zájmy Východu zaměřeného na své vlastní problémy jsou tedy ambivalentní. Východní země potřebují pomoc pro řešení svých problémů. Ale také potřebují své problémy, neboť potřebují pomoc ze Západu. Takže východní reformující se země mají zájem na řešení svých problémů stejně tak jako na jejich protahování. V praxi to není prostý rozpor, ale spíše odrazový můstek politické strategie jak Východu, tak Západu.

Toto je základem strategie východních zemí, které mají problémy, jež jsou současně také problémy Západu. Ve svých důsledcích to pak znamená, že zástupci východních zemí se musí snažit o to, aby dosáhli uznání pro takové politické interpretace, které zdůrazňují co nejtěsnější spojení východních a západních problémů. Dále je možné očekávat, že se východní země pokusí zakonzervovat takové problémy, které tíží spíše Západ než Východ, a že se Východ pokusí použít západní pomoci k řešení takových problémů, které jsou větší pro Východ než pro Západ, a to v rámci jakéhosi vzájemného subvencování.

V této souvislosti se stává důležitou rozdílnost v chápání problémů mezi lidmi na Východě a na Západě. Nejde tolik o "objektivní" úroveň znečištění životního prostředí jako spíše o její veřejné a politické vnímání. To je také důvodem, proč východní vlády mají strach z kritického veřejného mínění. Západní sousedé jsou naproti tomu nuceni kritickým veřejným míněním přijímat opatření namířená proti importu problémů z Východu. "Hlavní tlak za rozhodnější jednání

pravděpodobně přichází z mezinárodních sil" [Sloccock 1992: 60]. Proto se západní vlády - ironicky - zajímají o rozvoj kritického ekologického vědomí na Východě.

9. Závěr

Jsou nějaké příznaky, které v budoucnu zmenší rozdíly mezi zájmy Východu a Západu? Existují nejméně tři takovéto faktory.

Za prvé: díky skutečnosti, že ekologické cítění na Východě poroste [Szirmai 1992], budou východní vlády postupně nuceny používat pomoci ze Západu na zlepšování životního prostředí a pustit se do těchto problémů.

Za druhé: specifická pomoc Západu se v budoucnu zaměří spíše na přímé intervence do vnitřních věcí východních zemí. Navíc, pokud se rozvinou nacionalistická hnutí, vnímání hranic mezi žádoucí pomocí a nechtěnou intervencí se pravděpodobně posunou směrem k zvýšení senzitivity vůči intervencím.

Za třetí: existují známky toho, že si Západ začíná uvědomovat, že specifická západní pomoc může být kontraproduktivní. Soustavně se volá po sladění západní podpory s komplexem problémů Východu. Jestliže se máme vyhnout jadernému riziku, je potřeba víc než jen finanční a technickou podporu na opravu východních jaderných elektráren. "Západní podpora nemůže omezovat jadernou energii, protože lidé v těchto zemích, kteří jsou konfrontováni s akutním nebezpečím hladovění, si neuvědomují riziko jaderné havárie" [Klinkert 1992: 13].

Abychom tedy zachránili západní populaci před ekologickou katastrofou, je nutné zachránit východní populaci před hladověním - to je minimální podmínka k přechodu ke kapitalismu a demokracii.

Přeložili Jiří Remr a Jiří Večerník

GEORG VOBRUBA působil jako vedoucí výzkumu ve Vědeckém centru v Berlíně a na Hamburském ústavu pro sociální výzkum. Nyní je profesorem sociologie na univerzitě v Lipsku. Hlavním oborem jeho zájmu je sociální politika a teorie společnosti.

Literatura

- Abramovitz, M. 1981. "Welfare Quandaries and Productivity Concerns." *American Economic Review* 71: 1-17.
- Ash, T. G. 1990. "Après le déluge, nous." Pp. 11-34 in *Transit*, Heft 1. Frankfurt: Verlag Neue Kritik.
- Bendix, R. 1979. "Modernisierung in internationaler Perspektive." S. 505-512 in *Theorien des sozialen Wandels*, hrsg. von W. Zapf. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Blanchard, O. et al. 1991. *Reform in Eastern Europe*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Bohmann, G., G. Vobruba 1992. "Crises and their Interpretations." *Crime, Law and Social Change* 17: 145-163.
- Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit 1992. Informationsvermerk Nr. 1/92. Informationsvermerk für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Ländern. Verv. Ms.
- Deutscher Bundestag 1992. Drucksache 12/1906. Antrag des Abgeordneten Ulrich Klinkert und der Fraktion der CDU/CSU sowie des Angeordneten Gerhard Rudolf Baum und der Fraktion der FDP: Reaktorsicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas. 9. 1. 1992

- Ferge, Z. 1989. *Unemployment in Hungary*. Paper presented at the Conference on Comparative Research in Social Policy, Labour Markets, Inequality and Distributive Conflict (ISA Research Committee 19). Stockholm.
- Hankiss, E. 1990. "Zwischen zwei Welten. Wertewandel in Ungarn." Pp. 167-184 in *Transit*, Heft 1. Frankfurt: Verlag Neue Kritik.
- Klinkert, U. 1992. "Reaktorsicherheit in Mittel- und Osteuropa. Entwicklung multilateraler Hilfsaktionen." In *Diese Woche im Bundestag*, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 25. 2. 1992.
- Kolarska-Bobinska, L. 1990. "Socialist Welfare State in Transition: the State, the Market and the Enterprise in Poland." Pp. 63-76 in *Social Policy in the New Eastern Europe*, ed. by B. Deakon and J. Szalai. Aldershot: Avebury.
- Kornai, J. 1990. *The Road to a Free Economy*. New York, London: W. W. Norton & Company.
- Nissen, S. 1992. Citizenship im Modernisierungsprozess. In *Modernisierung nach dem Sozialismus*, hrsg. von S. Nissen. Marburg: Metropolis.
- Offe, C. 1991. "Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory facing the Triple Transition in Eastern Central Europe." *Social Research* 4.
- Pellicani, L. 1990. "Preconditions for Soviet Economic development." Pp. 43-57 in *Telos*, No. 84.
- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ronge, V. 1991. "Social Change in Eastern Europe: Implications for the Western Poverty Agenda." *Journal of European Social Policy* 1: 49-56.
- Schmid, G., B. Reissert, G. Bruche 1987. *Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungsprobleme im internationalen Vergleich*. Berlin: Sigma.
- Slococock, B. 1992. "Umweltpolitik und politischer Wandel in Osteuropa." In *Modernisierung nach dem Sozialismus*, hrsg. von S. Nissen. Marburg: Metropolis.
- Smolar, A. 1990. "Durch die Wüste. Die Dilemmas des Übergangs." Pp. 65-78 in *Transit*, Heft 1. Frankfurt: Verlag Neue Kritik.
- Szirmai, V. 1992. "Die Rolle ökologisch-sozialer Bewegungen in Ungarn." In *Modernisierung nach dem Sozialismus*, hrsg. von S. Nissen. Marburg: Metropolis.
- Töpfer, K. 1991. "Unsere Verantwortung für die Schöpfung." In: *Gemeinsam für eine lebenswerte Umwelt*. Erste konferenz der CDU-Umweltbeauftragten und öffentliches Umweltforum der CDU am 28. Juni 1991 in Magdeburg. CDU-Dokumentation 22/1991. Bonn.
- Vobruba, G. 1983. *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Vobruba, G. 1991. *Jenseits der sozialen Fragen. Modernisierung und Transformation von Gesellschaften*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Webb, S., B. Webb 1912. *Das Problem der Armut*. Jena.

Summary

The newly reformed middle and eastern European countries all reveal a common pattern of problems within their transformation processes. It involves the struggles between the great time span of the transformation and its benefits and the shorter time span for people's capacities and their willingness to wait for these benefits. They are hardly compatible. Thus, the political management in these newly reformed countries runs into a time problem. The crucial question is: How to combine the greater time span of the economic transition with the shorter span for interests and claims?

If one accepts this as a description of the general problems of the transformation, two kinds of solutions appear:

1. Shortening the time span of the transformation process.

2. Extending the time span for individual interests.

Speeding up the transformation means shock therapies. Although shock therapies are often recommended, they are highly risky. Either the operation is successful or the patient suffers. Extending the time span for individual interests does not mean hesitation. In the contrary it means radical reforms combined with a social political buffer. In this view social policy works as a means to absorb some social costs of the transformation and thus, enable people to wait.

But the costs for such social policies exceed the financial capacities of the newly reformed countries. Thus, help from western industrialized countries is needed. The following question is then why should the West be interested in helping the East.

There are several problems in the East that negatively affect Western interest. Nowadays the most important problems are: mass migration, environmental pollution in neighboring countries and the political instability of states holding nuclear arms. These are problems which cannot be solved but by western support for the modernization and transformation of eastern societies.

Are you up-to-date with the latest developments in European social policy issues?

During the 1990s an increasing range of policy decisions will be taken at a European rather than a national level.

This means that the social policy research community must keep abreast of important European developments.

Journal of European Social Policy can help. Published quarterly, it provides an invaluable source of reference for key issues in this field.

With contributions from such experts as Sir Ralf Dahrendorf, Journal of European Social Policy keeps you in touch with the latest European social trends, legislation, social programmes and recent research.

Journal of European Social Policy is essential reading for academic social policy analysts and policy-makers at Community, national and local levels, and all who need a wider, European perspective on social policy issues.



"extremely impressive ... the journal can be thoroughly recommended."
European Access

FREE ISSUE OFFER!

Why not have a look at the journal on a no obligation basis? Simply contact Judy Higgins, Longman, Longman House, Burnt Mill, Harlow, Essex, CM20 2JE, UK, tel. (0279) 623212, fax (0279) 431059 for a **FREE** sample issue.

Volume 3, 1993, ISSN 0958-9287

Annual Subscription	UK	W.Eur.	E. Eur.	R.o.W.	US
Institutional:	£69	£70	£42	£76	\$129
Individual:	£35	£36	£22	£39	\$66
Student:	£19	£20	£12	£20	\$34



LONGMAN