

Trh a správa v teorii a praxi sociální transformace*

MARTIN POTUČEK**

Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd UK, Praha

The Market and Government in the Theory and Praxis of Social Transformation

Abstract: This paper (a) presents characteristics of the political (doctrinal) discourse concerning the role of the market during the transformation of the Czech society; (b) describes the consequences of the implementation of the neoliberal concept, namely its understanding of the role of the market, upon social policy formation; (c) offers more general theoretic frameworks, in an attempt to explain the political process within democratic societies with market economies as a complementary utilization of the market and the government.

Sociologický časopis, 1994, Vol. 30 (No. 1: 43-50)

1. Politický (doktrinální) diskurs o úloze trhu v transformaci české společnosti

Na české politické scéně se po listopadu 1989 uplatňovalo několik politických doktrín. Nejvlivnější z nich bezesporu byla a je neoliberální doktrína, reprezentovaná v teorii jmény jako jsou Hayek, Friedmann a Nozick a v politické praxi prosazovaná předními českými ekonomy, z nichž mnozí přešli brzy po listopadu 1989 do významných politických funkcí. Nechci zde rozebírat nuance teoretických pozic jejich jednotlivých reprezentantů; společná je jim apriorní podezřívavost vůči státu jako nástroji regulace společenského života a rada minimalizovat jeho regulativní funkce a naopak maximalizovat regulativní funkce trhu. Hayek [1976: 68-69] dává do souvislosti maximalizaci uplatnění trhu, minimalizaci uplatnění státu a udržení občanských a politických svobod: „....dokud bude víra v ‚sociální spravedlnost‘ vládnout politické činnosti, musí tento proces vést stále blíže a blíže k totalitnímu systému.“ Nedůvěřuje se možnostem sociálních institucí, zvláště pak možnostem centra, ovlivňovat a měnit společenské procesy a vztahy směrem k nějakým vytčeným cílům. V literatuře se někdy užívá příměru, že přiměřenou funkcí státu je vystupovat v roli ponocného střežícího klidný spánek občanů.

Vymezil bych nejméně dvě sociální funkce, které tato doktrína plnila a plní:

- i. *sociálně destrukční funkce*: ideově inspirovat rozrušení ztrnulých institucionálních struktur a vzorů chování zděděných z minulosti a nahradit je institucemi a vzory chování konformními s tržní ekonomikou. Tím reagovala na potřebu formulovanou již v listopadu 1989 převážnou částí veřejnosti - zbavit se režimu, který zásadním způsobem omezoval a porušoval občanská a politická práva.

*) Jde o upravenou verzi příspěvku předneseného na plenárním zasedání Sjezdu českých sociologů dne 11. 12. 1993.

**) Veškerou korespondenci zasílejte na adresu: doc. PhDr. Martin Potuček, CSc., MSc., oddělení veřejné a sociální politiky, Institut sociologických studií Fakulty sociálních věd UK, Celetná 20, 116 36 Praha 1.

ii. *sociálně legitimizační funkce*: způsob, jak legitimizovat probíhající změny vlastnických vztahů. Zde navazují na Možného [1991] hypotézu o proměňování akumulovaného sociálního kapitálu v kapitál ekonomický.

Politicky rozhodující část české populace byla a stále je (na rozdíl např. od převažující části občanů zbyvajících zemí visegradské čtyřky) příznivě nakloněna neoliberalní politické doktríně. Kromě jejich výše uvedených sociálních funkcí a některých dalších faktorů v tom pravděpodobně hraje roli i skutečnost, že její političti protagonisté dokázali zformulovat a nabídnout občanům jednoduché a tudíž všem srozumitelné politické poselství o obecné prospěšnosti všemožné podpory trhu.

Alternativní politické doktríny nebyly po listopadu 1989 zdaleka tak úspěšné. Praktické zhroucení režimů, čerpajících z komunistické ideologie, zdiskreditovalo i komunistickou politickou doktrínu samotnou. Katolická a ekologická politická doktrína ani doktrína čerpající z teoretického konceptu kultivace a uplatnění lidského potenciálu - tzv. celostní strategie sociálních transformací [Potůček 1990] nenabízely jednoduché a koncentrované odpovědi na bezprostřední problémy, před kterými se lidé i instituce po listopadu ocitli. Sociálně demokratická doktrína se po desetiletích násilného potlačení obtížně ujímala v zásadně proměněných sociálních poměrech postkomunistické země.

Neoliberalní politická doktrína tudíž v České republice byla a je i dominantním ideovým vodítkem probíhajících reforem.

2. Důsledky neoliberalního pojmání úlohy trhu ve formování sociální politiky

Spor o to, zda trh sám o sobě je či není optimálním regulátorem hospodářských aktivit země, přenechám ekonomům - zastáncům a odpůrcům státního intervencionismu v ekonomice.

Neoliberalní politická doktrína se ovšem neomezuje pouze na ekonomiku: uplatňuje se i v jiných oblastech, v neposlední řadě v sociální politice.

Chci dále upozornit pouze na vybrané oblasti sociální politiky v České republice, kde nekritické uplatnění neoliberalního vidění světa může vést poměrně snadno k napětím a krizím:

A. Liberalizace cen, zavedená k 1. 1. 1991, nebyla doprovázena adekvátními úpravami částek, přidělených sektorům financovaným převážně ze státního rozpočtu. V celkové bilanci se to dotklo hlavně odvětví zdravotnictví a školství. V souvislosti se zavedením povinného zdravotního pojištění se stalo financování zdravotnictví od roku 1993 do značné míry nezávislé na státním rozpočtu; v případě školství situace přetrvává a chronicky podvazuje rozvoj vzdělanostního a kulturního potenciálu země.

B. Zejména od léta roku 1992 dochází k faktické redukci původně celostně pojaté reformy péče o zdraví [srovnej Návrh 1990] na řešení instrumentálních otázek privatizace zdravotnických zařízení a způsobu financování jejich činností. Organická omezení uplatnění trhu v péči o zdraví jsou přitom předmětem fundovaných teoretických rozborů přinejmenším od publikování průkopnické práce Arrowa [1971a]. Existují např. bariéry teritoriální dostupnosti zdravotnických zařízení, komplikující či znemožňující konkurenci mezi nimi. Je rozebírána „informační nerovnováha“ mezi lékařem (poskytovatelem služby) a pacientem (příjemcem služby). V mnoha případech je pacient zcela závislý na rozhodnutí lékaře a nemůže jej nijak kontrolovat, poněvadž nedisponuje potřebnými in-

formacemi. Na rozdíl od běžného zboží nemůže spotřebitel - pacient - testovat zboží - poskytovanou zdravotní péči - před jeho přímou spotřebou.¹

C. Po listopadu 1989 začalo být postupně rehabilitováno vlastnické právo k bytům a domům (restitucemi, různými druhy privatizace bytového fondu), nicméně - až na zvýšení stále regulovaného nájemného v nájemních bytech - nebylo nijak omezeno užívací právo k bytům. Vlastníci a nájemníci se tak najednou ocitli v situaci ostrých a přitom velmi obtížně řešitelných zájmových střetů. Dílčí kroky (zavedení státního příspěvku na stavební spoření, nově koncipovaný příspěvek na bydlení sociálně slabším občanům) nemohou zastříti fakt, že vláda dosud nevypracovala ucelenou koncepci aktivní bytové politiky.

D. Ke značným ztrátám v uplatnění potenciálu sociální participace a sociální pomoci dochází v důsledku prodlev v přípravě zákona o neziskových organizacích. Váhání české vlády (zvláště ministerstva financí, které se obává, že by přijetím zákona přišel státní rozpočet o část výnosu daní ze zisku) kontrastuje s doporučeními zahraničních expertů přijmout tento zákon co nejdříve. Je totiž obecně známo, jak značný podíl činností terciárního sektoru je ve vyspělých tržních ekonomikách realizován právě neziskovými organizacemi.

E. Na aktuálnosti nabývá spor o univerzalitu či adresnost různých sociálních dávek. Neoliberální zastánci koncepce poskytovat dávky „pouze těm, kteří je skutečně potřebují“, podceňují alternativní či komplementární pohledy na uvedený problém. Změnit vymezení přídavků na děti z dávky poskytované všem rodičům, příp. pečovatelům, na dávku poskytovanou pouze rodičům (pečovatelům) do určité úrovně příjmů znamená nejen se vypořádat s technickými komplikacemi spojenými s uznáváním nároků, ale i dlouhodobě ovlivnit charakter demografické reprodukce české společnosti. V případě realizace uvedeného projektu lze očekávat nejen další pokles už beztak dosti nízké porodnosti, ale i změny v reprodukčním chování různých sociálních skupin - s nepředvídatelnými riziky pro reprodukci kulturní a sociální.

F. Zahraniční analytici si všimli pozoruhodného faktu, že česká vláda postupuje - přes radikální neoliberální rétoriku - v sociální oblasti dosud velmi opatrně ve snaze udržet sociální smír a tím i pokračující politickou podporu ekonomickým reformám. Nepoměr mezi doktrínou a reálnou sociálně politickou praxí ovšem zvyšuje riziko přízemního pragmatismu, orientujícího se na operativní technická řešení vznikajících problémů a rezignujícího na koncepční a vnitřně provázaná řešení.

3. Teoretické rámce, usilující o výklad komplementárního uplatnění trhu a správy (government)²

Obávám se, že teoretickou inspiraci pro lepší pochopení předností a nedostatků trhu je třeba hledat za hranicemi samotné sociologie.

Vzhledem k relativně dlouhému období úspěšně se rozvíjejícího (a transformujícího se) kapitalismu - zvláště v USA, kde se trh mohl uplatňovat volněji ve srovnání s vyspělými kapitalistickými zeměmi starého kontinentu - měly sociální vědy na Západě

¹) Srovnej rozbor postupu reformy českého zdravotnictví [Potůček 1993].

²) Anglický termín government má bohužel mnoho významových odstínů. Může znamenat stát, vládu, státní správu i veřejnou správu. S vědomím možných zkreslení jej překládám pojmem správa (s uvedením anglického ekvivalentu).

dostatek času na vyvinutí sofistikovaných pojmových aparátů schopných detailní analýzy přednosti a slabin trhu i správy (government).

Nejzajímavější je v této souvislosti nově se utvářející vědní obor, snažící se o výklad komplementárního uplatnění trhu a správy (government) pro vystižení politického pohybu demokratických společností s fungující tržní ekonomikou. Tento obor, nesoucí označení *veřejná politika* (public policy), chápe správu jako netržní, politické rozhodování a jeho realizaci s využitím právního řádu, demokratických politických institucí a veřejných rozpočtů. Správa (government) je pojímána jako alternativní nástroj regulující chování sociálních aktérů.

Veřejná politika (jako vědní disciplína) analyzuje proces tvorby a realizace politiky ve veřejném sektoru. Veřejný sektor je protikladem soukromého sektoru, kde se jedinec (firma) rozhoduje sám za sebe, veden svými privátními zájmy. Ve sféře veřejné dochází k rozhodování, jehož se účastní a které ovlivňuje mnoho jedinců či institucí. Formuluje a prosazuje se zde zájem celé dotčené komunity, zájem veřejný.

Veřejná politika vychází z množství teoretických podnětů, které byly vypracovány na půdě ekonomie, politologie, teorie společenského výběru, teorie organizace, práva a správní vědy. Pojmy, jako jsou veřejný statek, veřejný zájem a další jsou zde dávány do souvislosti s analýzou přijímání a realizace rozhodnutí, kde se uplatňuje teorie veřejné volby.

V analýze konkrétních problémů sociální transformace budeme v nelehké úloze, neboť naše společnost není - na rozdíl od společností na západ od našich hranic - stabilizovanou demokracií tržního typu. Excesy (tu na stranu trhu, tu na stranu správy) budou proto průvodním jevem sociální transformace. O to zajímavější (teoreticky, metodicky i meritorně) bude se těmito problémy veřejné politiky (jako vědní disciplíny i jako sociální praxe) systematicky zabývat.

V dalším textu se pokusím stručně rekapitulovat základní výkladové rámce tohoto oboru tak, jak jsou rozvíjeny zejména v USA.³

Ideální model tržní ekonomiky je modelem rovnovážným: interakcí jeho aktérů jsou nalezeny takové ceny vstupů a výstupů produkce a spotřeby, že nabídka všech statků je rovna poptávce po nich. Nelze najít takovou jinou kombinaci vstupů a výstupů, která by zvýšila užitek alespoň jednoho ze zúčastněných aktérů, aniž by snížila užitek někoho jiného.

Neexistují-li jiná kritéria než kritérium ekonomické efektivnosti a existuje-li ideální tržní prostředí, je legitimní se snažit využít „neviditelné ruky trhu“ maximalizující souhrnný sociální výnos využitím úsilí o maximalizaci užitků spotřebitelů i výrobců. Této efektivnosti lze dosáhnout bez zásahu správy (government).

Nicméně:

- i. ekonomická realita nikdy zcela nekoresponduje s ideálně typickým modelem volného trhu;
- ii. ne vždy je možno vystačit pouze s kritériem ekonomické efektivnosti. V obou dvou případech, i když z různých důvodů, je vhodné uvažovat o aplikaci jiného regulativu - regulativu správy (government).

³) Budu vycházet z poznatků získaných v průběhu mého studijního pobytu v této zemi v roce 1992 a z publikací Weimer-Viding [1992] a Lane [1993].

Veřejná politika (jako vědní disciplína) rozebírá mimo jiné tyto poruchy trhu vyplývající z existence tržního prostředí neodpovídajícího ideálnímu modelu tržní ekonomiky:

A. *Existence veřejných statků*. Soukromé statky jsou vymezitelné úplnou rivalitou ve spotřebě (co je spotřebováváno jedním, nemůže být spotřebováváno jiným) a dokonalou schopností vyloučit z vlastnictví a užití: určitá osoba má výlučné dispoziční právo s daným statkem.⁴ Veřejné statky jsou naproti tomu charakteristické nerivalitní spotřebou anebo nepřifaditelností určitému vlastníkovu či uživateli a nelze je proto optimálně alokovat prostřednictvím trhu.

B. *Externality*. Externalitami se rozumí jakékoli záporné či kladné působení (náklad či užitek) způsobené jakoukoliv činností v rámci fungování trhu (ať související s produkcí či spotřebou), které se přenáší na někoho, kdo nevstupoval do příslušného tržního vztahu.

C. *Přirozený monopol* na straně produkce, nastávající tam, kde stále náklady produkce jsou vysoké ve vztahu k proměnným nákladům, takže průměrná cena se snižuje s růstem požadované produkce. Pokud jsou tyto podmínky splněny, pak jediná firma může produkovat daný statek za nižší cenu než kdokoli jiný na trhu. Může existovat i tržní vztah charakterizovaný jediným kupujícím (monopsonistou).

D. *Informační asymetrie* mezi prodávajícím a kupujícím, nastávající tam, kde vlastnosti statků, které jsou předmětem tržní transakce, se vyjeví teprve v průběhu jejich spotřeby nebo až po jejím ukončení.

E. Ideální model tržní ekonomiky předpokládá, že zúčastnění aktéři mají *stále preference* vyjádřené vztahem jejich spotřebních možností k předpokládanému užitku. Přitom mnoho veřejných politik jako praktických aktivit vychází z předpokladu, že preference mohou být měněny a změněny. Takové politiky jsou motivovány zejména úsilím odstranit možné negativní externality něčího jednání.

F. *Trh může být i „krátkozraký“* v tom smyslu, že podporuje uspokojování bezprostředních zájmů na úkor uspokojování perspektivních budoucích potřeb.

Zatím bylo bráno v potaz základní kritérium fungování trhu - *maximalizace ekonomické efektivity*. Veřejná politika jako vědní disciplína se ovšem musí zabývat i jinými kritérii uplatňujícími se ve veřejné politice jako sociální praxi: např. *lidskou důstojností, spravedlností, v rozdělování statků, udržení života na zemi* apod.

Kritérium lidské důstojnosti je založeno na předpokladu, že každý člověk má svoji vnitřní hodnotu, která se odvíjí spíše od toho, že je lidskou bytostí, než od toho, že nějak měřitelně přispívá společnosti.⁵ Součástí této důstojnosti je možnost zvolit si svůj vlastní život (alespoň v určitých hranicích). Pojem důstojného přežití je ovšem relativní pojem, vztahený ke konkrétním kulturním a ekonomickým realitám dané země. Aby člověk mohl vstoupit na trh, musí nabídnout něco ke směně. Ten, kdo nemůže nabídnout nic nebo jen velmi málo, nemůže na trh vstoupit nebo má jen velmi malý výběr. Jelikož přežití závisí na konzumaci alespoň minima soukromých statků, může vést tržně efektivní alokace statků k dlouhodobému strádání nebo i k předčasně smrti některých lidí.

⁴) Schopnost vyloučit z vlastnění či užití má dvě stránky: fyzickou a legální. O legální stránce se mluví jako o vlastnickém právu.

⁵) Např. ve Spolkové republice Německo byl v roce 1961 přijat zákon o sociální pomoci, jehož explicitně formulovaným cílem bylo ochránit lidskou důstojnost všech občanů země.

Kritérium spravedlnosti v rozdělování statků. Kromě kritéria lidsky důstojného života můžeme zvažovat i kritérium týkající se distribuce bohatství mezi členy dané společnosti. Uvádějí se hlavně dva důvody pro volbu takového kritéria:

- i. Vyjdeme-li z předpokladu snižujícího se marginálního užítu s rostoucím bohatstvím, potom lidé získávají tím menší dodatečný užitek z dodatečných jednotek bohatství, čím jsou bohatší. (Stejná jednotka bohatství by učinila chudšího šťastnějším.) Pokud je tomu tak, pak čím rovnoměrnější je rozdělení dané sumy statků, tím vyšší bude celkový sociální výnos.⁶
- ii. V demokratické společnosti, kde se podpora politického režimu odvozuje od vůle občanů vyjádřené ve volebních preferencích, je třeba pečovat o udržení konsensu většiny s politikou vlády. Příkré sociální rozdíly by ohrozily základy legitimacy ekonomického a politického režimu dané země. Povahu tohoto vztahu vystihuje Dahrendorf [1985] poukazem na nepsaný sociální kontrakt, zahrnující nevyslovený souhlas řídit se jistými elementárními normami a připustit i násilí ze strany státní moci tak, aby tyto normy byly dodržovány. Tyto normy zahrnují přijetí práva jako základního nástroje regulujícího sociální vztahy. To je ovšem pouze polovina sociálního kontraktu. Druhou polovinou je přijetí veřejných sociálních služeb jako integrální součásti moderního státu.

Je však demokratická správa (government) vůbec schopna dosáhnout přerozdělení statků získaných na trhu? Ringen [1987, 1992] dospěl na základě empirické srovnávací analýzy vývoje různých států veřejných sociálních služeb (welfare states) k závěru, že správa (government) je vskutku schopna ovlivnit rozdělování bohatství mezi různými vrstvami demokratické společnosti s tržní ekonomikou. Ukázal, že v tomto smyslu dochází ke změnám v čase v rámci jednotlivých zemí⁷ a že existují i výrazné rozdíly v celkové distribuci statků mezi jednotlivými zeměmi navzájem.

Přestože je teorie poruch správy (government) ve srovnání s teorií poruch trhu méně rozvinutá, nabízí i tak podnětné výkladové rámce. Rozebírá podmínky realizace kolektivních rozhodnutí v decentralizovaných systémech řízení, analyzuje nedostatky volebních systémů v agregaci individuálních preferencí (volební paradox popsany Condorcetem a později Carollem a formalizovaný Arrowem [1971b]), popisuje rizika odcizení zvolených politických reprezentantů jejich voličům), problémy vlastní byrokratickým aparátům (jak zde nevzpomenout klasické dílo Parkinsonovo [1967]), role masmédií a politického lobbyingu v ovlivňování politických rozhodnutí, rizika převážení koncentrovaných a artikulovaných zájmů menšiny nad rozptýlenými a málo výraznými zájmy většiny apod.

Jak nedávno upozornil Keller [1992], jedna z potíží demokracie spočívá v tom, že „...občané ještě nenarození nemají hlasovací právo.“ Krátkozrakostí může trpět nejen trh, nýbrž i demokratická správa.

Západní teoretici se, pokud je mi známo, vůbec nezabývají specifickou rolí správy (government) v období transformace postkomunistických zemí. A my zatím jenom tušíme, že některé správní funkce mohou v tomto období nabývat na významu.

⁶) Z historicko-kulturních důvodů je česká společnost v tomto směru značně citlivá.

⁷) Ringen - s poukazem na další prameny - uvádí, že za posledních dvacet let došlo ve Finsku k výrazné nivelizační změně v rozdělení zdrojů mezi různými příjmovými skupinami; ve Velké Británii tomu bylo v uvedeném období právě naopak.

Teoretikové veřejné politiky přemýšlejí i o způsobech identifikace předností a poruch trhu a správy (government) v různých situacích a o metodách hledání jejich vyváženého, komplementárního uplatnění. Upozorňují přitom na to, že je snazší předvídat možná selhání trhu než možná selhání správy (government).

Závěrem

Sociální vědy jsou často bezradné, mají-li vysvětlovat proměny soudobých společností. Jednou z naléhavých poznávacích výzev je v této souvislosti *porozumět dynamice ekonomických, politických a sociálních zájmů na pozadí dvou klíčových regulativů uplatňujících se v demokratických společnostech tržního typu: trhu a správy (government)*. Bez hlubšího pochopení probíhajících procesů, bez adekvátních teoretických zobecnění hrozí riziko zjednodušeného, jednostranného výkladu probíhajících změn - a tedy i riziko značných sociálních ztrát vyplývajících z implementace neadekvátních regulativů činností lidí i institucí. Toto riziko je zvláště výrazné ve formování sociální politiky (jako sociální praxe) a jejích institucí. Sociologie se daného poznávacího úkolu může zhostit jen v úzké kooperaci s dalšími obory sociálních věd; jedním z nich je u nás dosud téměř neznámá veřejná politika.

MARTIN POTŮČEK přednáší na Fakultě sociálních věd UK Praha, kde vede oddělení veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií. Po studiu filozofie a sociologie na Masarykově univerzitě v Brně se věnoval výzkumu tělovýchovy a zdravotnictví; spolupracoval na tvorbě souhrnné prognózy péče o zdraví a rozpracoval koncept kultivace a uplatnění lidského potenciálu. V roce 1988 obhájil na VŠE Praha kandidátskou disertační práci v oboru teorie řízení a plánování. V roce 1990 vedl expertní skupinu, která vypracovala první návrh reformy péče o zdraví v České republice. Začátkem 90. let studoval na London School of Economics evropskou sociální politiku (MSc.) a poté se habilitoval v oboru sociologie na Karlově univerzitě. Zabývá se sociální politikou, reformou zdravotnictví, institucemi státu veřejných sociálních služeb. Do tisku je připravena jeho kniha Sociální politika, která vyjde v průběhu tohoto roku.

Literatura

- Arrow, K. J. 1971a. *Essays in the Theory of Risk-Bearing*. Chicago: Markham.
- Arrow, K. J. 1971b. *Společenský výběr a individuální hodnoty*. Praha: Svoboda.
- Dahrendorf, R. 1985. *Law and Order*. London.
- Friedmann, M. and R. Friedmann 1980. *Free to Choose*. London: Secker and Warburg.
- Hayek, F. A. 1976. *Law, Legislation and Liberty*. Chicago and London: University of Chicago Press, 3 volumes. Vol. 2: *The Mirage of Social Justice*.
- Hayek, F. A. 1991. *Právo, zákonodárství a svoboda*. Praha: Academia.
- Keller, J. 1992. „Democracy Seminar.“ [Ústní vystoupení.] Praha: FSV UK.
- Lane, J.-E. 1993. *The Public Sector*. London: Sage.
- Možný, I. 1991. *Proč tak snadno?* Praha: SLON.
- Návrh nového systému zdravotní péče*. 1990. Praha: Ministerstvo zdravotnictví ČR.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Basil Blackwell.
- Parkinson, C. N. 1967. *Zákony profesora Parkinsona*. Praha: Mladá fronta.
- Potůček, M. 1990. „Náčrt strategie sociálních transformací.“ *Sociologické aktuality* 1, č. 17, s. 9.
- Potůček, M. 1993. „Křižovatky a úskalí reformy českého zdravotnictví.“ *Zdravotnické noviny* 42, č. 28, s. 4-5.
- Ringen, St. 1985. *The Possibility of Politics*. Oxford: Clarendon Press.

- Ringen, St. 1992. „The Experience of Income Redistribution.“ [Přednáška na Multidisciplinární výzkumné konferenci o chudobě a redistribuci.] Oslo: Norský statistický úřad.
- Weimer, D. L., A. R. Vining 1992. *Policy Analysis, Concepts and Practice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Summary

The paper seeks to characterize the political (doctrinal) discourse on the role of the market during the transformation of the Czech society, to describe the consequences of the neoliberal concept of the role of the market upon social policy formation and to comment upon more general theoretic frameworks, in the attempt to explain the political process within democratic societies with market economies as a complementary utilization of the market and the government.

The neoliberal political doctrine, which has been by far the most influential in the Czech political scene since November 1989, has fulfilled at least two social functions: to help destroy the tough institutional structures and patterns of behavior inherited from the totalitarian past, and legitimize ongoing changes of ownership rights.

This doctrine finds its field of implementation not only in the economy, but also in social policy. Here, its non-critical use may cause tensions and crises. This may be exemplified by the abrupt liberalization of prices since January 1, 1991, which was not followed by a corresponding increase in contributions for sectors financed mainly from the state budget (such as education and health care). Since the summer of 1992, the original holistic concept of health care reform has been reduced to the solution of some technical questions concerning the privatization of health care facilities and the means of financing them. There have been many conflicts between re-established ownership rights and preserved tenants rights in housing; the concept of an active housing policy has been lacking. The role of non-profit organizations has not been appropriately evaluated and there have been gaps in the legal regulation of their activities. Some universal benefits will possibly be replaced by means-tested ones; broader social and demographic impacts of such changes are being underestimated. The incongruity between the officially declared neoliberal doctrine and a very careful social policy which seeks to preserve the social peace by a pragmatic, relatively unsystematic manoeuvring, is thus quite striking.

There is a real need for a more general approach to understanding and explaining the complexities of the democratic societies with market economies. Public policy is a new discipline, presenting remarkable theoretic inspirations generated from the reflections of a long successful development of ever-changing capitalism. This discipline operates with a rather sophisticated conceptual apparatus able to analyze advantages and failures of the market and the government - as the two key complementary regulators used within the above mentioned types of societies - with sufficient accuracy. Apart from the criterion of economic efficiency, other criteria - namely the criterion of human dignity and the criterion of distributive justice - are considered. Government is indeed able to influence the way of the distribution of wealth between various social strata of the society.

During the demanding period of the social transformation of the Czech society, the utilization of these theoretical inspirations may have its practical significance in reducing the risk of social losses caused by the implementation of inadequate social regulators.