Kontinuita a diskontinuita vývoje sociálního státu v Československu (1918–1956)

Jakub Rákosník

Tematická šíře tohoto příspěvku si vyžaduje soustředění spíše na obecné otázky, zatímco dimenze empirická nutně v takovém případě ustoupí do pozadí. Ve starší i novější domácí historiografii máme k dispozici již solidní soubor literatury mapující hlavní sociální legislativu a zpracovávající též klíčové statistické zdroje (například Zdeněk Deyl, Lenka Kalinová, Karel Kaplan).¹ Tento časopisecký příspěvek nemá být ani tak sumarizací existujících poznatků o vývoji sociální ochrany ve sledovaném období jako spíše pokusem demonstrovat dlouhodobé vývojové tendence sociální politiky. Na jedné straně je zde věnována pozornost otázkám konceptuálním. Co je a co není sociální stát, nevyčteme z pramenů, protože jde o apriorní konceptualizaci, která je určována hodnotovými, často ideologickými a v nemalé míře i pragmatickými důvody badatelů. Bez precizního definování základních pojmů si stěží lze seriózní sociální vědu představit. A úkolem každého historika by mělo být řádné vysvětlení pojmů, které používá, včetně osvětlení důvodů pro zvolený způsob konceptualizace

1 Srv. KALINOVÁ, Lenka: *Konec nadějí a nová očekávání: K dějinám české společnosti 1969–1993*. Praha, Academia 2012; TÁŽ: *Společenské proměny v čase socialistického experimentu: K sociálním dějinám v letech 1945–1969*. Praha, Academia 2007; PRŮCHA, Václav a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992*, sv. 1–2. Brno, Doplněk 2004 a 2009; KAPLAN, Karel: *Proměny české společnosti 1948–1960*, sv. 1. Praha, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 2007; DEYL, Zdeněk: *Sociální vývoj Československa 1918–1938*. Praha, Academia 1985; ze zahraniční literatury viz zvláště INGLOT, Tomasz: *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge, Cambridge University Press 2008.

ve snaze o obhajobu vlastního postupu v očích ostatní badatelské obce. Poněvadž o aplikaci pojmu „sociální stát“ v domácí historiografii rozhodně nepanuje konsenzus, první tematická sekce tohoto článku je věnována právě této problematice. Na druhé straně tento příspěvek má za cíl postihnout základní vývojové linie, onu dimenzi kontinuity a diskontinuity československé sociální politiky. Sociální politiku lze stěží popisovat jako pouhý voluntarismus politických elit, stejně jako ji naproti tomu nelze vysvětlovat jen čistě deterministicky prostřednictvím působení strukturálních faktorů, jako jsou ekonomická, třídní, demografická struktura a podobně. Právě toto napětí mezi strukturou a jednáním, které tvoří klíčové téma snad všech sociálních věd – a historie v tom není žádnou výjimkou – je pak v popředí výkladu druhého, třetího a čtvrtého oddílu článku, v nichž je v chronologické posloupnosti demonstrováno právě na konkrétním vývoji sociální politiky.

Komunistický „sociální stát“ a terminologie sociálních věd

V recenzích na mou monografii z roku 2010 se opakovaně objevovala námitka vůči možnostem aplikovat pojem sociálního státu na podmínky centrálně plánované ekonomiky státněsocialistického typu.² Žánr recenze autorům znemožnil rozsáhleji rozpracovat otázky conceptualizace, což by z jejich strany vyžadovalo sepsání samostatné studie, a proto zůstalo jen u připomenutí problému – ovšem velmi závažného. Je skutečně otázkou, zda vůbec lze aplikovat pojem „sociální stát“ v Československu nejen na období po roce 1948, nýbrž i na období předchozí, včetně éry první republiky.

První krok, který může historik učinit, je pohled do dobových pramenů, zda vůbec tento pojem znaly, a pokud ano, tak v jakém významu se s ním zacházelo. Této problematice jsem věnoval jednu z pozdějších studií, a proto se zde omezím na nejnutnější.³ V meziválečném Československu se pojem „sociální stát“ objevoval celkem zřídka. Nejčastěji tento pojem sloužil k vystižení konečných cílů socialistického hnutí (stejně jako před první světovou válkou), ať už šlo o směr revoluční nebo reformistický. Namísto tohoto širokého pojetí se postupně prosazovalo odlišné chápání, ve kterém byl sociální stát ztotožňován se státem, jenž se vyznačuje

2 RÁKOSNÍK, Jakub: *Sověťizace sociálního státu: Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960*. Praha, Filozofická fakulta Univerzity Karlovy 2010. Za pozornost stojí zvláště recenze (bez názvu) Vojtěcha Ripky v *Sociologickém časopise* (roč. 47, č. 1, 2011, s. 180–184), Zdeňka R. Nešpora v časopise *Lidé města / Urban People* (roč. 13, č. 3, 2011, s. 512–515), Martina Poláška v časopise *Střed/Centre* (roč. 2, č. 2, 2010, s. 150–155) a recenze Lenky Kalinové v *Soudobých dějinách* (KALINOVÁ, Lenka: Socialistické Československo jako sociální stát: Inspirativní práce o teorii a vývojových tendencích sociálního státu. In: *Soudobé dějiny*, roč. 19, č. 1, 2012, s. 114–123).

3 Podrobněji viz RÁKOSNÍK, Jakub: Historie pojmu „sociální stát“ v Čechách. In: ČECHUROVÁ, Jana – ANDRŠ, Pavel – VELEK, Luboš a kol.: *Posláním historik: Pocta prof. Robertu Kvačkovi k 80. narozeninám*. Praha, Nakladatelství Lidové noviny – Filozofická fakulta Univerzity Karlovy 2012, s. 323–338.

rozvinutou sociální legislativou. Vzhledem k tomu, že v propagandě německého nacismu (a do jisté míry i italského fašismu) se s označením „sociální stát“ pracovalo v pozitivních konotacích,⁴ po roce 1945 se tento termín v českém prostředí v podstatě zcela přestal užívat. Po únoru 1948 pak získal výhradně negativní sémantické zabarvení. Anglický pojem *welfare state* se překládal do češtiny jako „stát blahobytu“ nebo jako „stát sociálního blahobytu“ a byl vyhrazen západnímu světu ve smyslu populistického manévru vládnoucí buržoazie, která si dílčími ústupky v sociální oblasti vykoupila uchování kapitalistických výrobních vztahů. Lze tedy na jedné straně shrnout, že dobové prameny příliš nesvědčí ve prospěch používání pojmu „sociální stát“ pro sledované období. Na druhé straně však nelze popřít fakt, že historiografie není nucena (a často to ani není žádoucí) používat dobovou terminologii k popisu sociální reality.⁵

V druhém kroku se historik může porozhlédnout po existující odborné literatuře. Není pravda, že koncept sociálního státu aplikuje na sovětské satelity pouze Tomasz Inglot, jak tvrdil jeden z recenzentů.⁶ Příkladů použití pojmu „komunistický sociální stát“ či jeho ekvivalentu „socialistický sociální stát“ lze v literatuře, a to v titulech nikoli marginálních, nalézt daleko více.⁷ Zdá se, že ani domácí odborná literatura s tímto spojením nemá zásadnější problém.⁸ Nicméně lze souhlasit s tím, že kategorie „sociální stát“ se určitě častěji používá pro tržní ekonomiky, v jejichž rámci je komplex sociálních politik chápán jako korektor čistě tržních mechanismů.⁹ Pak ovšem stojíme před otázkou, jaké analytické pojmy použít, pokud se v kom-

4 V případě německých nacistů v tomto směru existuje jistá ambivalence. Zatímco zpočátku užívali pojem „sociální stát“ spíše v negativním významu a ztotožňovali jej s „prohnilou“ výmarskou demokracií, s upevňováním nacistické diktatury se začalo postupně ujímat pozitivní sémantické vymezení – ovšem rozuměl se tím „nacionálněsocialistický“ sociální stát (Srv. GRÄSER, Marcus: *Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat: Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland 1880–1940*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht 2009, s. 405 n.)

5 Stěžejí působí v historiografii nějaké problémy např. skutečnost, že aktéři procesu, který jsme zvyklí označovat jako „husitskou revoluci“, neznali pojem „revoluce“, stejně jako že pracovníci raně novověkých rozptýlených manufaktur, označovaných dnes za „protoindustriální výrobu“, netušili, co znamená industrializace.

6 Srv. INGLOT, T.: *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004* (viz pozn. 1).

7 Srv. z novější literatury např. CASTLES, Francis G. – LEIBFRIED, Stephan – LEWIS, Jane – OBINGER, Herbert – PIERSON, Christopher (ed.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press 2010, s. 672; SCHMIDT, Manfred G. – RITTER, Gerhard A.: *The Rise and Fall of a Socialist Welfare State: The German Democratic Republic (1949–1990) and German Unification (1989–1994)*. Berlin – Heidelberg, Springer 2011; ORENSTEIN, Mitchell: Postcommunist Welfare States. In: *Journal of Democracy*, roč. 19, č. 4 (2008), s. 80–94; LEIBFRIED, Stephan – MAU, Steffen (ed.): *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, sv. 1. Cheltenham, Edward Elgar 2008, s. xv.

8 Srv. VEČERNÍK, Jiří: Proměny a problémy české sociální politiky. In: *Sociologický časopis*, roč. 41, č. 5 (2005), s. 863–880; TOMEŠ, Igor: Československý sociální stát v období normalizace 1969–1989. In: *Fórum sociální práce*, roč. 2, č. 1 (2011), s. 51–78.

9 Inspirativním způsobem je nejnověji rozpracována možnost aplikace pojmu „sociální stát“ na případ Německé demokratické republiky v knize: ZACHER, Hans F.: *Social Policy in the Federal Republic of Germany: The Constitution of the Social*. Berlin – Heidelberg, Sprin-

parativní historiografii pokusíme o srovnávání režimů sociální politiky na obou stranách železné opony za studené války? Každá komparace primárně předpokládá převoditelnost zkoumaných jednotlivých fenoménů na společný pojmový základ. Proto se zdá být užitečnější než sofistikovaně promyšlet pojmové novotvary obrátit se k zavedeným pojmům a jejich aplikaci odpovídajícím způsobem vysvětlit. To si vyžaduje učinit ještě třetí krok, v němž se pokusím důkladněji demonstrovat užitečnost pojmu „sociální stát“ pro srovnávací historický výzkum poválečného období.

Komparace systémů sociálních politik v různých státech předpokládá synchronní přístup ke studovanému předmětu. Hledáme-li však původ sociálních států, znamená to aplikovat přístup diachronní, aby mohl být náležitě vysvětlen proces historické změny.¹⁰ Hlavním důvodem, proč jsem se posléze rozhodl k aplikaci konceptu sociálního státu na lidovědemokratické Československo a použil jej k synchronnímu srovnání se systémy sociálních politik v dalších státech, byla původně právě ona diachronická perspektiva. V knize *Sovětizace sociálního státu* pro hlubší studium této problematiky nezbylo místo, a proto jsem se k jejímu rozpracování vrátil v následujících textech.¹¹ V nich jsem se pokusil poukázat na okolnosti období, které jsem označil jako „dlouhá třicátá léta“ (1929 až 1945), během nichž se zformovaly podmínky pro možnost expanze sociálních výdajů v evropských státech v desetiletích následujících po druhé světové válce. Poněvadž oba citované texty se koncentrovaly více na zahraniční zkušenost, zde jen stručně resumuji jejich argumentaci a v dalších oddílech článku se více soustředím na aplikaci těchto zjištění na československé podmínky.

I když postupný růst veřejných výdajů (včetně sociálních) lze sledovat jako dlouhodobý proces od 19. století,¹² „dlouhá třicátá léta“ v tomto směru představovala specifické historické období, v němž se koncentrovalo několik důležitých změn. V důsledku hospodářské krize z let 1929 až 1933 došlo k otřesu existujících systémů sociální ochrany a k zásadní revizi dominantního paradigmatu ekonomické teorie – v literatuře bývá tato revize označována obvykle jako „keynesiánská revoluce“.¹³ Zpochybnění dosavadních zásad ekonomické ortodoxie vedlo k možnosti, aby vlády opustily striktní zásady zlatého režimu měny (zlatý standard) a využívaly rozsáhleji fiskální metody stimulace ekonomického růstu. Paralelním procesem byla společenská poptávka po garanci sociálních práv – v dobovém jazyce označo-

ger 2013, s. 6–9. Citovaný autor sice uvádí příklady aplikace tohoto pojmu na NDR, sám však k takovému přístupu zůstává skeptický.

10 K oběma přístupům v historiografii viz HROCH, Miroslav a kol.: *Úvod do studia dějepisu*. Praha, Státní pedagogické nakladatelství 1985, s. 208–214.

11 Viz RÁKOSNÍK, Jakub: Dlouhá 30. léta (1929–1945): Konceptuální přístupy k transformaci modernity. In: *Dějiny – teorie – kritika*, roč. 7, č. 2 (2010), s. 222–238; NOHA, Jiří – RÁKOSNÍK, Jakub: *Kapitalismus na kolenou: Dopad velké hospodářské krize na evropskou společnost v letech 1929–1934*. Praha, Auditorium 2012.

12 Srv. LINDERT, Peter H.: *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, sv. 1: *The Story*. Cambridge, Cambridge University Press 2004, s. 173 n.

13 Z novější literatury k její genezi viz např. LAIDLER, David: *Fabricating the Keynesian Revolution: Studies of the Inter-war Literature on Money, the Cycle, and Unemployment*. Cambridge, Cambridge University Press 1999.

vané jako „sociální bezpečnost“ (*social security*).¹⁴ Vysoká míra nezaměstnanosti totiž zůstávala v drtivé většině evropských států konstantním fenoménem i v druhé polovině třicátých let po skončení velké hospodářské krize (s výjimkou Německa a částečně též Švédska). Za těchto podmínek poté propukla druhá světová válka, která sice problém nedostatku práce prostřednictvím válečné výroby rychle odstranila, na druhé straně však přinesla další strádání širokých vrstev obyvatelstva napříč Evropou.

Když si sociolog Miloš Havelka položil otázku po existenci totalitarismu v českých dějinách, soustředil se při hledání odpovědi na sociologickou dimenzi, vytvářející předpoklady totalitarismu. V tomto smyslu poznamenal: „Během okupace a v poválečném období tedy došlo nejen k definitivnímu rozkladu sociální struktury předmnichovské republiky, ale zároveň i k výrazné nacionální, sociální a do značné míry i ideologické homogenizaci českého obyvatelstva. S tím bylo spojeno ... zmasovění české společnosti.“¹⁵ Havelka ve své studii sledoval jiné cíle, avšak svou „sociologickou dimenzí“ bezděky upozornil na důležité předpoklady expanze sociální ochrany v poválečné Evropě. Světová válka zasáhla do sociální struktury obyvatelstva ve větší či menší míře v každé evropské zemi, jíž se dotkla, a přispěla tím ke genezi společensko-politického konsenzu po roce 1945. Argumentaci z výše uvedených prací lze (s jistým zjednodušením) shrnout do následujících kroků: velká hospodářská krize, zpochybňující dosavadní zásady ekonomické a sociální politiky, ve spojení s důsledky světové války vytvořila na straně obyvatelstva i politických elit ucházejících se v bezprostředně poválečném období o moc předpoklady pro akceptaci vyšší míry redistribuce a státního intervencionismu ve jménu příslibu plné zaměstnanosti a garance hospodářských a sociálních práv. Tento proces můžeme považovat za skutečný transnacionální fenomén, procházející napříč evropským kontinentem.¹⁶

Sociální bezpečnost, spočívající ve vytvoření komplexní sítě sociálních politik garantujících nárokovatelná sociální práva obyvatelstva – tedy to, co se v jazyce sociálních reformátorů 19. století označovalo jako zabezpečení „práva na existenci“ – představovala základní prvek tohoto poválečného konsenzu. Tuto transnacionální povahu příslibu sociální bezpečnosti výmluvně postihl jeden z tehdejších největších domácích odborníků na sociální politiku Antonín Zelenka,¹⁷ když v roce 1948 napsal: „Jde tu opravdu o nový, širší a plnější úsek vývojový na cestě, kterou se lidská společnost snaží dospět k uspokojivému řešení otázky, jak ochrániti

14 K tomuto pojmu podrobněji viz TOMEŠ, Igor: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha, Portál 2010, s. 31 n.

15 HAVELKA, Miloš: Srovnání nesrovnatelného aneb Existovala v nejnovějších českých dějinách epocha totalitarismu? In: *Soudobé dějiny*, roč. 16, č. 4 (2009), s. 607–624, zde s. 619.

16 Vytváření tohoto poválečného konsenzu v transnacionální perspektivě jsem rozpracoval ve studii „Volby 1946 jako výraz organizované modernity a národního konsenzu“ (konferenční příspěvek v tisku).

17 Po únoru 1948 emigroval, což mělo patrně za následek, že v českém prostředí upadl do zapomnění. Přitom však řadu let pracoval v Mezinárodní organizaci práce a stal se hlavně v 50. a 60. letech jednou z jejích nejpřednějších autorit.

člověka před důsledky ztráty a poklesu jeho pracovního výdělků. (...) A jako jinde i u nás je úloha jednak ulehčena, jednak však také ztížena tím, že nejde jen o vytvoření něčeho zcela nového, ale o přeměnu dosavadních dílčích systémů v nový, jednotný celek. (...) Je nezbytné, aby společnost, a tedy stát jako dnešní vrchol společenské hierarchie se skutečnou výkonnou mocí provedl opatření chránící pracujícího před hospodářskými důsledky těchto rizik; proto je nutný plný a rozvinutý systém sociální bezpečnosti. (...) Všude je především jasná tendence zahrnouti do systému sociální bezpečnosti co nejširší vrstvy obyvatelstva.¹⁸ Na stejném místě pak demonstroval realizaci ideje sociální bezpečnosti napříč kontinentem, ať již šlo o britské či jugoslávské národní pojištění nebo o sovětský model.

Konkretizaci těchto požadavků na mezinárodněprávní úrovni provedla Mezinárodní organizace práce v roce 1952 úmluvou číslo 102 o minimálních standardech sociálního zabezpečení. Komunistické Československo tuto úmluvu odmítalo ratifikovat s odůvodněním, že sociální práva, jež má garantovat, jsou v socialistické soustavě zabezpečena v rozsáhlejší míře, než zajišťují tyto elementární standardy.¹⁹ I lidovědemokratické Československo budovalo svou sociální politiku na principu garantovaných sociálních práv, jakkoli zde působila zároveň rozličná kritéria, nejčastěji se týkající třídního původu a zásluh o budování socialismu, jež diskriminovala či naopak zvýhodňovala určité skupiny obyvatel.

Pokud tedy budeme považovat realizaci projektu sociální bezpečnosti ve výše uvedeném smyslu za podstatu evropského modelu sociálního státu, pak je konsekvantní i aplikace pojmu „sociální stát“ jako analytického konceptu na státy z obou stran železné opony v poválečné Evropě. Koncept sociální bezpečnosti byl reakcí na výše zmíněné strukturální procesy, s nimiž byla Evropa jako celek konfrontována (nejen) během let 1929 až 1945, a budování socialistického řádu, fašisticko-korporativních modelů nebo různých typů sociálně-tržního hospodářství představovalo jen varianty této reakce, která na poli sociální ochrany vykazovala nejen odlišnosti, nýbrž i řadu společných rysů – a jedním z nich byl právě příslib určité verze sociální bezpečnosti.²⁰ Vzhledem k tomu, že odborná literatura dosud nenabídla pojem, který by lépe a výstižněji dokázal postihnout tyto společné kořeny, pak se i z ryze pragmatických důvodů kategorie „sociální stát“ zdá být nejužitečnější. Uvedené platí přinejmenším pro historické studium dějin sociální politiky z normativní perspektivy, tedy prostřednictvím právních předpisů a jejich

18 ZELEŇKA, Antonín: *Sociální bezpečnost*. Praha, Svaz zaměstnanců sociální a zdravotní služby [1948], s. 1–5.

19 Navzdory deklarovanému odmítání i československý zákonodárce příležitostně přihlížel k těmto zahraničním standardům a přizpůsoboval jim domácí předpisy, jak o tom svědčí např. důvodová zpráva k novelizaci zákona o sociálním zabezpečení družstevních rolníků z roku 1964 (*Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*, Národní shromáždění Československé socialistické republiky, Tisky, tisk č. 184, Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon o sociálním zabezpečení družstevních rolníků – www.psp.cz/eknih/1960ns/tisky).

20 Podrobněji tuto argumentaci rozvádím spolu s Jiřím Nohou v první a závěrečné kapitole knihy *Kapitalismus na kolenou*, s. 9–29 a 301–310 (viz pozn. 11).

aplikace. Není vyloučeno, že ekonomická analýza srovnávající poválečné sociální politiky v jednotlivých zemích shledá užitečnějším jiný koncept, jenž bude jejím potřebám vyhovovat lépe než „sociální stát“, definovaný prostřednictvím uvedené normativní perspektivy.

Konsenzus první republiky a jeho rozpad

Navzdory výše uvedeným rozporům ve vztahu k období socialistické diktatury v Československu nepanují v soudobé historiografii celkem spory o možnosti, respektive nemožnosti aplikovat pojem „sociální stát“ na podmínky meziválečné první republiky. Zdá se, že negativní stanovisko je tu všeobecně sdílené, protože toto označení se patrně v žádné relevantní práci nevyskytuje (bez ohledu na to, že doboví aktéři příležitostně první republiku za sociální stát označovali). Hlavním argumentem pro toto odmítání je fakt, že existující sociální legislativa nevytvářela komplexní ochranu obyvatel a některé skupiny z ní byly vyloučeny (osoby samostatně výdělečně činné). Existovala sice záchranná sociální síť v podobě chudinské péče, její úroveň však mezi válkami stěží naplňovala požadavek garance elementární životní úrovně československých občanů.²¹

Politické elity nově ustaveného státu se přitom netajily ambiciózními plány reformy zděděné rakouské a uherské sociální legislativy. Nutno poznamenat, že na hlavních zásadách se do poloviny dvacátých let s levicí shodovaly i nejdůležitější pravicové politické strany – národní demokracie a agráři. Zdeněk Kárník kdysi vznik republiky definoval prostřednictvím konceptualizace čtyř paralelních revolucí – národní, hospodářské, kulturní a sociální.²² V souvislosti s posledně jmenovanou revolucí si podrobně všímal nejen proměn sociální stratifikace a geografické mobility obyvatelstva, nýbrž i sociální ochrany, o níž konstatoval: „Sociální zákonodárství a vládní nařízení sociální povahy se po převratu 1918 změnily v úplnou lavinu a nepochybně začaly hrát v životě nižších sociálních vrstev podstatně větší roli než dříve. (...) Všeobecně platilo, že úroveň své sociální ochrany náležela Československá republika asi na sedmé až desáté místo v Evropě, tedy téměř po bok západoevropským demokraciím.“²³ Citovaný autor v těchto úryvcích akcentoval dva zásadní úkazy napomáhající porozumění dlouhodobým vývojovým trendům tehdejší sociální ochrany, u nichž je nutné zastavit se podrobněji.

Zprv se tedy jednalo o rychlý růst ingerence státní moci prostřednictvím sociální legislativy. Některá opatření přitom ovšem předcházela vznik samostatného státu a byla původně výhradním důsledkem válečného zápolení – to se týkalo především regulace cen či ochrany nájemníků, která se v důsledku prudké inflace rychle roz-

21 Srv. PÁTRA, Milan: *Chudinská péče v Čechách v letech 1918–1938 a její historické kořeny*. Diplomová práce obhájená na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy v Praze v roce 2010.

22 KÁRNÍK, Zdeněk: *České země v éře První republiky (1918–1938)*, sv. 1: *Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1929)*. Praha, Libri 2000, s. 194–197.

23 *Tamtéž*, s. 518 a 522.

šířila napříč evropským kontinentem a Rakousko-Uhersko v tomto směru nebylo žádnou výjimkou.²⁴ Další opatření byla přímým a bezprostředním důsledkem války. Demobilizaci armád a válečného průmyslu tak měly čelit podpory v nezaměstnanosti, protože v letech 1918 a 1919 v řadě zemí včetně Československa, které vydalo zákon č. 63/1918 Sb., docházelo k jejich spěšnému zavádění, pokud již neexistovaly podle starší legislativy. Některé postupy ovšem s válkou již přímo nesouvisely a měly představovat novou kvalitu sociální ochrany obyvatelstva. Doslovnou vlajkovou lodí československé sociální politiky se stalo uzákonění osmihodinové pracovní doby (zákon č. 91/1918 Sb.). Československo bylo s touto úpravou skutečně na špičce vývoje, neboť washingtonskou smlouvu Mezinárodní organizace práce o osmihodinové pracovní době z roku 1919 signatářské státy ratifikovaly ve dvacátých letech jen váhavě. Sociálnědemokratický ministr sociální péče Lev Winter později, v roce 1924, s patřičným patosem tento zákon nazval „pracovním praporem nového světa, praporem, který ovládá široký obzor“.²⁵ Když odeznělo volání po radikální socializaci hospodářství z let 1919 a 1920 a když ve stejném období došlo k uzákonění pozemkové reformy, jež rovněž měla důležité sociální implikace pro venkovské obyvatelstvo, jakkoli ji nemůžeme považovat za součást standardně vymezovaného korpusu sociálního zákonodárství, soustředilo se sociálněreformní úsilí vlád na přípravu nového sociálního pojištění (zákon č. 221/1924 Sb. a č. 148/1925 Sb.).

O výše zmíněných opatřeních panovala (až na výjimky) principiální shoda mezi klíčovými stranami ovládajícími vládní politiku v první polovině dvacátých let. Dokonce i národní demokraté, dědicové českého liberalismu 19. století, byli ochotni do svého programu vtělit ustanovení o potřebě socializace výrobních prostředků, jakkoli jejich motivace vycházela z hospodářského nacionalismu (tj. vyvlastnění podniků či odvětví, jež nekontroloval český kapitál), a nikoli z tradic socialismu, jako tomu bylo u levicových stran. Agrárníci sice trvale v parlamentu vznášeli námitky proti existenci podpor v nezaměstnanosti pro městský proletariát, které v jejich očích způsobovaly nedostatek pracovních sil na venkově, kde byly daleko nižší mzdy než v urbánním průmyslu (a nejednou i nižší než podpory), nicméně navzdory své často agresivní rétorice se agrární poslanci vždy nakonec podřídili přísné koaliční disciplíně a zvedli ruku pro prodloužení podpor v nezaměstnanosti. Co se týká sociálního pojištění, v jeho potřebě se agrárníci shodovali se socialisty. Jejich program z roku 1919 kategoricky prohlašoval, že „hlavním prostředníkem této péče státní jest sociální pojištění, o něž všemi silami se zasadíme“.²⁶ Program

24 Například v Británii byl v dubnu 1918 schválen zákon upravující nájmy a hypotéky. Podobně v Německu platil dekret ze září 1918, který uzavírání nájemních smluv podroboval schválení administrativního orgánu. Rovněž Francie na konci války fixovala nájmy na stabilní výši. (Viz WINTER, Jay – ROBERT, Jean-Louis (ed.): *Capital Cities at War: Paris, London, Berlin, 1914–1919*. New York – Cambridge, Cambridge University Press 1997, s. 408.)

25 *Mezinárodní sjezd sociální politiky v Praze 2.–4. října 1924: Těsnopisecká zpráva podaná Mezinárodní sjezdovou komisí*. Praha, Sociální ústav Československé republiky 1925, s. 73.

26 HARNA, Josef – LACINA, Vlastislav (ed.): *Politické programy českého a slovenského agrárního hnutí*. Praha, Historický ústav AV ČR 2007, s. 101–109, dokument č. 10 – Návrh Programu

V poválečných poměrech vzbuzovali všeobecné rozhořčení takzvaní kefasové, kteří těžili z panujícího nedostatku a bídy. Na snímku demonstrace proti kefasům v roce 1919 (Národní archiv, Praha, Fotodokumentace 1897–1975, inv. č. 110)

z roku 1922 sice závazek podpory sociálního pojištění opakoval, zároveň však prohlášoval, že „cla zemědělská jsou vitální potřebou československého zemědělství, která uspokojena býti musí, nemá-li nejen ono, nýbrž i celé naše národní hospodářství vydáno býti nebezpečí katastrofálních otřesů“.²⁷ Jak upozornil Antonín Klimek, nerušené projití legislativního návrhu pojištění zaměstnanců zákonodárními sbory bylo zabezpečeno koaličním výměnným obchodem – za sociální pojištění pro dělnictvo agrární cla pro zemědělce. Poté co bylo pojištění schváleno, se však socialistické strany s ohledem na nepopulárnost celní ochrany zemědělství (vedoucí ke zvýšení cen potravin, což by nelibě nesli jejich voliči) zdráhaly dát svůj souhlas k uzákonění těchto protekcionistických opatření. Byla to jedna z hlavních příčin (nikoli však jediná), proč napětí v tehdejší velké pravolevé, takzvané pětkové, vládní koalici překročilo únosnou mez a vyústilo ve vypsání nových předčasných voleb v roce 1925.²⁸ Takového výměnné obchody mezi pravicí a levicí nebyly výjimkou,

Republikánské strany československého venkova, 29.4.1919, zde s. 103.

27 *Tamtéž*, s. 116–153, dokument č. 12 – Program „Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu“, 29.6.1922, zde s. 129.

28 Podrobněji viz KLIMEK, Antonín: *Boj o Hrad: Vnitropolitický vývoj Československa 1926–1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*, sv. 2: *Kdo po Masarykovi*. Praha, Paneuropa – Institut pro středoevropskou kulturu a politiku 1996, s. 312. Citovaný autor zde poznamenává, že to byla největší rána, jakou tehdejší koalice za celou dobu své existence utrhla.

nýbrž spíše pravidlem tvorby politické vůle v první republice. Nejednou mělo toto handlování přidech bizarnosti, jako když například v roce 1930 byla navzájem svázána při hlasování v parlamentu dobytčí cla s novelou podpor v nezaměstnanosti.²⁹ Jakkoli takové postupy mohou vyvolávat u dnešního čtenáře pohoršení, právě ony prvorepublikovému politickému systému dodávaly ve středoevropských poměrech značně neobvyklou stabilitu.

Schválením zaměstnaneckého sociálního pojištění (zákon č. 221/1924 Sb.), které poprvé přiznávalo právo na starobní důchod také dělnictvu (do té doby měli nárok na starobní penze jen státní zaměstnanci a vyšší úředníci v soukromých službách), považovaly pravicové strany, tedy agrárníci a národní demokraté, své sociálněreformní úkoly za splněné. Poválečný sociálněreformní konsenzus, notně nahlodaný otrávenou atmosférou uvnitř pětkové koalice, se tehdy definitivně rozpadl. V roce 1926 se vytvořila nová, takzvaná celně-kongruová koalice, později označovaná jako panská koalice. První z jejích názvů byl příznačný. Socialistické strany vzdorovaly právě přijetí zemědělských cel a státního příspěvku k platu církevních hodnostářů (kongrua). A tak přibráním německých občanských stran dokázali agrárníci spolu s dalšími českými a slovenskými nesocialistickými stranami vytvořit vládní koalici, která se obešla bez sociálních demokratů i národních socialistů (o komunistech nemluvě). Byla to v dějinách první republiky jediná v podstatě pravicová vládní koalice. Uzákonění sociálního pojištění bylo nejzazší mezí, kam zřejmě byly pravicové strany ochotny zajít.³⁰ Vláda občanských stran slyšela na stížnosti zvláště ze strany drobných a středních podnikatelů, že pojistné představuje nadměrnou zátěž pro jejich podniky. Proto také v říjnu 1927 tehdejší ministr sociální péče Jan Šrámek přišel s návrhem reformy, z níž později vznikla takzvaná první novela sociálního pojištění.³¹ Socialistům, a zvláště komunistům se podařilo zmobilizovat proti vládním záměrům ulici a v důsledku série lidových demonstrací z přelomu let 1927 a 1928 přimět koalici ke korekturám. Vláda nakonec dospěla s reprezentanty socialistů k určitému kompromisu, který poněkud obrousil ostrí reformy (zákon č. 184/1928 Sb.).³²

Zákon z roku 1924 o sociálním pojištění byl nový jen zčásti. Jistě zkvalitnil existující úroveň sociální ochrany námezdně pracujících – pojištění se ze své podstaty vždy orientuje na pracující, a nikoli na sociálně potřebné, které je nutné zaopatřovat z jiných zdrojů, protože nejsou schopni ze svých příjmů platit pojistné. Tento zákon

29 Viz TÝŽ: *Velké dějiny zemí Koruny české*, sv. 14: 1929–1938. Praha – Litomyšl, Paseka 2002, s. 57.

30 Srv. MATOUŠEK, Josef: *Jak čsl. národní demokracie uplatňovala svůj sociálně-reformní program?* Praha, Sekretariát Čsl. N. D. 1925, s. 10 n.; HARNA, J. – LACINA, V. (ed.): *Politické programy českého a slovenského agrárního hnutí 1899–1938*, s. 191–216, dokument č. 16 – Rezoluce přijaté sjezdem Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu ve dnech 30. října – 1. listopadu 1932 v Praze, zde s. 205–208.

31 Ke kritice jejích ustanovení viz WINTER, Lev – ŠTERN, Evžen: *Útoky na sociální pojištění*. Praha, Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství 1927.

32 Podrobněji viz DEYL, Zdeněk: Vývoj dělnického sociálního pojištění v Československu v letech 1924–1938. In: *Československý časopis historický*, roč. 24, č. 4 (1976), s. 508–534.

však zároveň i utužil dosavadní trendy, zděděné z předválečného rakouského i uherského sociálního práva, budovaného podle takzvaných bismarckovských principů.³³ Znamenalo to posilování režimu stavovské solidarity,³⁴ což se projevovalo v existenci navzájem uzavřených pojišťovacích, respektive zaopatřovacích systémů pro jednotlivé kategorie pracujících – pro horníky, soukromé úřednictvo, běžné zaměstnance a státní úředníky (s dílčími odchylkami pro některé speciální skupiny v rámci jmenovaných stavů). Každý systém měl vlastní právní úpravu, rozdílně nastavené dávky a služby a také vlastní orgány, které jej spravovaly. Bez hlubších změn tento systém přetrval až do roku 1948.

Druhý bod z výše uvedené citace Zdeňka Kárníka se týkal obecného hodnocení úrovně sociální ochrany v evropském kontextu. Vytváření takových hierarchií států je ovšem pro meziválečné období mimořádně riskantní. To si zjevně uvědomoval i citovaný autor, když vedle paušalizujícího údaje „o sedmém až desátém místě“ měl potřebu zhodnotit úroveň jednotlivých segmentů sociální ochrany. V některých

Transparent výmluvně ilustruje, co si část veřejnosti myslela o politické dohodě, na jejímž základě si kněží ke svému platu přilepšili o státní příspěvek (Národní archiv, Praha, Fotodokumentace 1897–1975, inv. č. 102)

33 Bismarckovská koncepce sociálního pojištění vychází z principu relace příjmů (a tím i pojistného) a dávek (tzv. *earnings-related benefits*). Naopak beveridgeovská koncepce vychází z principu minimální rovné dávky (tzv. *flat-rate minimum benefits*). Vyšší životní úroveň si střední a vyšší sociální třídy musí v tomto systému zabezpečit prostřednictvím soukromého připojištění u finančních institucí anebo prostřednictvím tzv. zaměstnaneckých penzí (*occupational pensions*). K této distinkci, která přetrvává na evropském kontinentě dodnes, důkladněji viz BONOLI, Giuliano: Two Worlds of Pension Reform in Western Europe. In: *Comparative Politics*, roč. 35, č. 4 (2003), s. 399–416.

34 K historickému vývoji stavovské solidarity v Československu, resp. České republice viz MUSIL, Libor: Statusová solidarita a česká sociální politika. In: *Sociologický časopis*, roč. 31, č. 4 (1995), s. 423–434, zde s. 423–426.

pak Československo dvacátých let patřilo ke skutečné evropské špičce (sociální pojištění), v jiných k dobrému průměru (péče o nezaměstnané), zatímco v dalších se nacházelo hluboko pod průměrem (bytová politika). Dnes je běžné poměřovat úroveň sociální ochrany podílem výdajů na hrubém domácím produktu, což je pro meziválečné období – s ohledem na nedostatek jak spolehlivých statistik, tak i důvěryhodných komparativních historických studií – značně problematické. Proto také následující závěry je nutné brát s notnou dávkou opatrnosti a chápat je spíše jen jako „vykopnutý míč“ pro další, podstatně důkladnější srovnávací studium.

V novější literatuře se o rámcový přehled vývoje sociálních transferů pokusil Peter Lindert. Podle něj se do osmdesátých let 19. století pohybovaly pod úrovní jednoho procenta HDP. Tradičně na špičce společenské redistribuce byla Velká Británie díky relativně rozvinuté chudinské péči na národní úrovni, jejíž kořeny sahaly až k alžbětinským zákonům z přelomu 16. a 17. století. V posledních dvou dekadách 19. století byla Británie předstižena v tomto ukazateli malými zeměmi Dánskem a Norskem, které tehdy začínaly budovat své systémy plošných starobních důchodů. Bismarckovské Německo, jemuž bývá přisuzováno zakladatelské dílo ve věci sociálního státu, se přitom z hlediska sociálních transferů pohybovalo daleko za zmíněnými zeměmi. Bylo to dáno povahou tamního pojištění, jehož financování leželo na bedrech zaměstnanců a zaměstnavatelů prostřednictvím pojistného, zatímco podíl daňových poplatníků prostřednictvím daní byl minimální. Obecně rychlejší růst sociálních výdajů nastal po první světové válce, což úzce souviselo s politickými okolnostmi – rozpadem starých monarchií ve středu Evropy a nástupem republikánských režimů v zemích, jako bylo Německo, Rakousko či Československo, v nichž působily vlivné sociálnědemokratické strany. Výmarské Německo tehdy získalo mezi evropskými zeměmi z hlediska úrovně sociálních transferů primát se svými téměř pěti procenty HDP. V závěsu za ním se pohybovalo v roce 1930 podle pořadí Dánsko, Švédsko, Norsko, Británie a Austrálie.³⁵ Vyjdeme-li z propočtů Antonie Doležalové, transferové výdaje se v Československu v době, kdy se již ekonomika stabilizovala, tedy v druhé polovině dvacátých let, pohybovaly mírně nad čtyřmi procenty HDP.³⁶ Z těchto kvantitativních údajů vyplývají dva závěry. Zaprvé, i když musíme mít na paměti jejich pouhou přibližnost, je z nich evidentní, že až do druhé světové války společenská redistribuce byla i ve státech s nejambicióznější sociální politikou v porovnání s dnešními poměry velmi nízká. Zadruhé, Československo zdá se patřilo z hlediska výdajů na sociální transfery k nejvíce redistribucionistickým státům, třebaže úrovně výmarského Německa nedosahovalo.

35 Viz LINDERT, P. H.: *Growing Public*, sv. 1, s. 173 n. (viz pozn. 12).

36 Viz DOLEŽALOVÁ, Antonie: *Rašín, Engliš a ti druzí: Československé státní rozpočty v letech 1918–1938*. Praha, Oeconomica 2007, s. 297. Není ovšem jasné, nakolik Lindert a Doležalová používají stejnou metodiku určování těchto výdajů.

V dlouhých třicátých letech

Periodizace meziválečného období je v české historiografii určována zásadně z perspektivy politických dějin. Má to jistě své výhody. Nahlížení let 1918 až 1938 jako jednotné epochy ovšem zastírá užitek, jaký nabízejí odlišné konceptualizace času při snaze o porozumění minulosti. Maďarský filozof, historik a ekonom Karl Polanyi ve své klasické práci z roku 1944 nazvané *Velká transformace* oproti našim zvyklostem zdůrazňoval vzájemnou kvalitativní odlišnost obou meziválečných dekad. V epoše ohraničené dvěma světovými válkami spatřoval zhroucení civilizace 19. století, která spočívala na čtyřech institucích: rovnováze moci, zlatém standardu, seberegulujícím trhu a liberálním státu. Na počátku třicátých let nastala náhlá změna. Jejímí mezníky bylo podle jeho názoru opuštění zlatého standardu Velkou Británií, pětileté hospodářské plány v Sovětském svazu, zahájení programu Nového údělu ve Spojených státech, nacistická revoluce v Německu a selhání Společnosti národů. Zatímco dvacátá léta byla z tohoto úhlu pohledu konzervativním pokusem o obnovu *statu quo ante*, třicátá léta znamenala revoluci.³⁷ Polanyiovská perspektiva přitom není cizí ani dalším klasickým textům soudobé zahraniční historiografie³⁸ a podle mého názoru není bez užitku ani pro porozumění proměnám československé sociální politiky během velké hospodářské krize a po ní.

Československé vlády se ve třicátých letech nacházely ve značně nepříznivé situaci, kdy klesaly daňové výnosy a zároveň bylo nutno řešit sociální dopady krize, ať již formou podpory nezaměstnaných nebo financováním veřejných investičních projektů. Socialistické strany se tak ocitaly pod tlakem občanských stran a dostávaly se do defenzivní pozice. Svou aktivitu tedy soustřeďovaly (a to navíc ne vždy úspěšně) především na uchování existujících standardů sociálního zákonodárství za cenu rezignace na ambicióznější reformní politiku. I když se podíl vládních výdajů na celkovém hrubém domácím produktu nepohyboval nijak výrazně nad evropským průměrem, problém tehdejší československé fiskální politiky spočíval v něčem jiném.³⁹ Vládám se za krize nedařilo efektivně snižovat daňové zatížení obyvatelstva. Zatímco hrubý domácí produkt klesal, daně měly tendenci vzrůstat, což nepůsobilo potřebnou stimulaci ekonomického oživení, a jistě to bylo jednou (nikoli však jedinou) z příčin značně pomalého vymaňování československé ekonomiky z krize. Současně s tím vzrůstalo i zadlužení státu. V posledních letech první republiky se státní dluh rovnal zhruba dvěma třetinám hrubého domácího produktu (podle údajů

37 Viz POLANYI, Karl: *Velká transformace*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2006, s. 9 a 26.

38 Srv. MAIER, Charles S.: *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*. Princeton, Princeton University Press 1975. Z novější literatury viz BOYCE, Robert: *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*. Basingstoke, Palgrave Macmillan 2009.

39 Srv. MIDDLETON, Roger: The Size and Scope of the Public Sector. In: GREEN, S. J. D. – WHITING, R. C. (ed.): *The Boundaries of the State in Modern Britain*. Cambridge, Cambridge University Press 1996, s. 86–145; MITCHELL, B. R.: *International Historical Statistics: Europe 1750–1988*. Basingstoke – New York, Macmillan – Stockton Press 1992.

z roku 1937 činil HDP 72,2 miliardy Kč a dluh 43,9 miliard Kč).⁴⁰ Přesto však úvahy o tom, že se tehdy republika nacházela na pokraji krachu z důvodu předlužení, lze odkázat do říše fantazií.⁴¹

V prvních letech krize vládě chyběla dlouhodobá koncepční protikrizová politika. Teprve vláda Jana Malypetra přistoupila od podzimu 1932 k důslednější deflační politice, což se projevilo snahou o výraznější redukci státních výdajů, včetně například restrikce podpor v nezaměstnanosti (nařízení vlády č. 161/1933 Sb.). Po devalvaci československé koruny v únoru 1934 se pozvolna začaly objevovat známky hospodářského oživení. Následující vláda Milana Hodži, která byla jmenována před Vánocemi roku 1935, se sice snažila přidržovat hesla, že „účinné řešení spočívá jedině v politice práce, a nikoliv v politice podpor“,⁴² avšak ve vládě se jen těžko nalézala shoda o tom, jak tuto maximu naplnit. Navíc v tomto období rychle vzrůstala obava z hitlerovského Německa, čímž byly priority vládní politiky do značné míry předem dány. Začalo se zbrojit a s tím i rychleji mohutnělo veřejné zadlužení. Zároveň však rostla zaměstnanost.

Jakkoli československá sociální politika ve třicátých letech nepatří zrovna mezi nejfrekventovanější témata v historiografii, přesto můžeme nalézt diametrálně rozdílné interpretační perspektivy – a přiznejme, že nikoli nezajímavé. Přeshlapylo Československo na místě a v dobách rozpočtových obtíží jen vytloukalo klín klínem, anebo se tehdy ocitlo na počátku nové epochy? Gregory Luebbert v roce 1991 ve své inspirativní monografii o politických režimech meziválečné Evropy vyslovil na adresu Československa následující názor: „Rozchod s ekonomickou ortodoxií nastal v roce 1934. Kombinoval devalvaci koruny (zopakovanou v roce 1936) s opatřeními na podporu zemědělství, zlepšenou sociální péčí, omezením dovozu a využíváním nástrojů fiskální stimulace. Sociální demokraté a agráři v Československu uvedli v život to, co se skandinávští sociální demokraté víceméně jen zavázali: užít značné rozpočtové deficity ke stimulaci hospodářského oživení.“⁴³ S jistou nadsázkou lze tedy říci, že chyběl jen krůček k tomu, aby se takzvaný skandinávský sociální model nezrodil na severu Evropy, nýbrž v jejím srdci. I přes lákavost této interpretace je však namístě spíše obezřetnost. Luebbert zmiňuje řadu projektů veřejných prací, ale zcela zapomíná na z hlediska nákladů zcela klíčový

40 Viz MAYTOVÁ, Alena – NOVOTNÝ, Jiří – PEKOVÁ, Jitka: Československé veřejné finance v letech 1918–1938. In: *Acta Oeconomica Pragensia*, roč. 6, č. 5 (1998), s. 27–36.

41 Tento názor prezentoval Antonín Klimek. Podrobněji k jeho kritice viz RÁKOSNÍK, Jakub: Všude samé dluhy: Krize veřejných rozpočtů a sociálního pojištění první republiky. In: *Dějiny a současnost*, roč. 33, č. 1 (2011), s. 37–41. Podstatně zajímavější je tato otázka v souvislosti se sousedním hitlerovským Německem, kde podle některých názorů hrozba státního bankrotu byla jedním z hlavních hybných momentů expanzivní politiky v letech 1937 a 1938 (srv. ALY, Götz: *Hitlerův národní stát: Loupení, rasová válka a nacionální socialismus*. Praha, Argo 2007).

42 Citováno dle DEYL, Zdeněk: Sociální politika Československa ve druhé polovině třicátých let. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století*, č. 13. Praha, Historický ústav AV ČR 1993, s. 249–271, zde s. 269.

43 LUEBBERT, Gregory: *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*. Oxford, Oxford University Press 1991, s. 291.

Lidé trpící nouzí v době hospodářské krize se snažili nasbírat uhlí na takzvaných divokých šachtách (Národní archiv, Praha, Fotodokumentace 1897–1975, inv. č. 98)

obor těchto investičních aktivit – zbrojní průmysl. Na základě soudobého stavu historického výzkumu lze konstatovat, že rostoucí zadlužení státu bylo primárně motivováno zahraničněpolitickým ohrožením ze strany hitlerovského Německa, a nikoli cílenou snahou koncentrační koalice o důsledné využívání „skandinávských“ postupů.⁴⁴ Luebbert rovněž přeceňuje zdokonalování československé sociální legislativy ve třicátých letech. Zatímco zmiňované skandinávské země realizovaly normotvorbu zdokonalující předchozí stav, v Československu šlo spíše o restauraci stavu z konce dvacátých let, který byl zhoršen během deflačních zásahů vlády v roce 1933. Za adekvátnější je v tomto směru třeba proto považovat spíše úsudek Zdeňka Deyla o stagnaci sociálněreformní legislativy.⁴⁵ Nutno navíc poznamenat, že žádná z tehdejších klíčových politických stran neučinila ve sledovaném období jakýkoli krok, který by měl narušit bismarckovskou logiku sociální ochrany, založené na principu stavovské příslušnosti a vysoké míry zásluhovosti, jak byla v našem prostoru budována od osmdesátých let 19. století.

Velká hospodářská krize dolehla na jednotlivé pilíře sociální ochrany nestejně. Pochopitelně v doslovně katastrofální situaci se ocitl gentský systém, tedy pojištění v nezaměstnanosti založené na dávkách z odborových pokladen se státním příspěvkem (zákon č. 267/1921 Sb.), jež nabylo účinnosti v roce 1925. Ve třicátých letech víceméně nezáleželo na tom, zda ten který stát má povinné nebo dobrovolné

44 Viz RÁKOSNÍK, J.: Všude samé dluhy.

45 DEYL, Z.: Sociální politika ve druhé polovině třicátých let.

pojištění, protože pod náporom masové nezaměstnanosti se žádný neobešel bez masivních subvencí z veřejných rozpočtů. Hornické pojištění sice muselo být také sanováno ze státního rozpočtu, to ale nesouviselo s krizí, nýbrž s jeho nevyhovující pojistnou matematikou.⁴⁶ Nemocenské pojištění zaměstnanců trpělo méně vážnými deficity, což vyplývalo jednak z nastavení příliš nízkého pojistného a jednak z úbytku pojištěnců v důsledku nezaměstnanosti.⁴⁷ Relativně dobře z krize vyšlo důchodové pojištění – v případě Všeobecného pensijního ústavu lépe než v případě Ústřední sociální pojišťovny patrně proto, že služební poměr úředníků byl i v době krize stabilnější než pracovní poměr dělníků. Poněvadž důchodové pojištění bylo založeno na dlouhodobé kapitalizaci (oproti dnešnímu průběžnému financování), pojišťovací ústavy se staly důležitými věřiteli, a to především ve vztahu ke státu a ostatním veřejnoprávním korporacím.⁴⁸ Problémy začaly narůstat teprve v období války, a to ze dvou důvodů – jednak kvůli rostoucí inflaci, na kterou je každá metoda kapitalizace velmi citlivá, a jednak v důsledku dílčích novelizací, které se řídily výhradně aktuálními potřebami a nezohledňovaly dlouhodobou rovnováhu mezi příjmy a výdaji. Po skončení války v roce 1945 se pak ústřední pojišťovací instituce nacházely v situaci, že se bez nesystémových dotací ze státního rozpočtu již neobešly. Tato skutečnost jen usnadnila následný přechod k průběžnému financování v národním pojištění z roku 1948.

Chudinská péče sehrávala ve třicátých letech již jen zcela marginální úlohu, což mělo dvojí příčinu. Zaprvé rozvoj sociálního pojištění zabezpečil řadu osob, které byly v minulosti odkázány na chudinství organizované obcemi. Zadruhé vláda přistoupila k vytváření speciálních programů pro dlouhodobě nezaměstnané, jež by jinak měla zabezpečit chudinská péče. Nejdůležitějším z nich byla takzvaná státní stravovací akce. Přestože se narodil od pojištění řídila logikou chudinské péče, tedy že nárok vznikl teprve po prokázání sociální potřeby, byla od chudinství zcela separována a tvořila samostatný nástroj sociální ochrany.

Zásadnější změny v systému sociální ochrany přišly teprve po Mnichovu v souvislosti s vystěhováním části českého obyvatelstva ze zabraného pohraničí a také z důvodu rychle se proměňující „státní rezony“ v druhé republice a následné protektorátní éře. Na jedné straně tu můžeme sledovat prvky zřetelné kontinuity s první republikou. Systém sociálního pojištění či chudinská péče nedoznaly ve sledovaném období žádných podstatných změn. Válečná ekonomika s sebou přinesla také administrativní regulaci mezd – jednak kvůli motivování pracovníků ve válečné výrobě, jednak v důsledku inflace. Na růst cenové hladiny musely reagovat také sazby

46 KLUMPAR, Vladislav: *Sociální pojištění v době krise*. Praha, Česká společnost národohospodářská 1933; HOUSER, Jaroslav: *Vývoj hornického pojištění: K bojům našich horníků za kapitalismu*. Praha, ČSAV 1960.

47 Srv. SOTTNER, Bohumil: Novelisace nemocenského pojištění. In: *Obzor národohospodářský*, roč. 38 (1933), s. 602; KLUMPAR, V.: *Sociální pojištění v době krise*; HOUSER, J.: *Vývoj hornického pojištění*.

48 K roku 1936 ministr sociální péče v tomto směru hovořil o necelých deseti miliardách Kč (viz NEČAS, Jaromír: *20 let sociální péče v Československé republice*. Praha, Ministerstvo sociální péče 1938, s. 49).

důchodů ze sociálního pojištění. Přitom změny v dávkových schématech ne vždy pamatovaly také na zabezpečení adekvátní úhrady, aby byla zachována rovnováha příjmů a vydání. Bohaté kapitálové zdroje pojišťoven také lákaly k využití pro válečné úsilí prostřednictvím dluhopisů a dalších finančních instrumentů.

Jinak se na stavovské struktuře sociálního pojištění, zděděné z první republiky, nic formálně nezměnilo. Fakticky však ano. Výše zmíněné přídatky dotované státem k vyměřeným pojistným dávkám zásadně preferovaly nízkopříjmové důchodce, čímž se zvyšovaly rovnostářské tendence v pojištění, jež byly v rozporu s jeho stavovskou logikou.⁴⁹ Průměrný dělnický důchod v českých zemích od roku 1939 do roku 1944 vzrostl 2,6krát, v roce 1947 pak v porovnání s rokem 1939 činil již téměř šestinásobek. Oproti tomu úřednické důchody vzrostly ve stejných obdobích jen o deset, respektive o devadesát procent. Pokud sledujeme vývoj v období od roku 1944 do roku 1947, dělnické důchody vzrostly o sto dvacet tři procenta, zatímco úřednické jen o šedesát dvě procenta. Ještě důkladnější nivelizace dávek proběhla v nemocenském pojištění.⁵⁰ Právě toto rostoucí rovnostářství můžeme považovat za hlavní kontinuální rys nastartovaný v období německé okupace, který v nemenší míře pokračoval i po roce 1945, čímž se vytvářely předpoklady pro snadnější odbourání tradičního bismarckovského pojištění a jeho nahrazení více rovnostářským modelem národního pojištění z roku 1948.

Velká hospodářská krize znamenala pro mnoho lidí doslova pád až na dno (Národní archiv, Praha, Fotodokumentace 1897–1975, inv. č. 106)

49 Podrobněji k vývoji pojištění v obou částech Československa za války viz WERNER, Vladimír: *Národní pojištění: Vznik a podstata sociálního pojištění a jeho přebudování na pojištění národní*. Praha, Universum 1947, s. 27–49; viz též *Dvacet let Ústřední sociální pojišťovny*. Praha, Ústřední sociální pojišťovna 1946, s. 13–19.

50 Srv. *Národní archiv* (Praha), fond Úřad předsednictva vlády, běžná spisovna, karton č. 751, Důvodová zpráva k návrhu zákona o sjednocení některých předpisů o veřejnoprávním sociálním pojištění.

Zřetelné nivelizační tendence ze své povahy obsahovalo také existující přidělové hospodářství, které v Československu přetrvalo až do konce května 1953. Na první pohled neočekávaně i na černý trh lze nahlížet jako na v jisté míře nivelizační faktor. V případě drobných rolníků a řemeslníků nelze zisky z něj příliš přeceňovat a skupina takzvaných šmelinářů s enormními příjmy z této spekulace byla relativně nepočetná, zatímco příjmy lépe situovaných osob, které si mohly dovolit nákupy na černém trhu, se tamní několikanásobně vyšší cenovou hladinou znehodnocovaly.

Zajímavější a z hlediska následného vývoje také důležitější se jeví prvky diskontinuity. Na pomezí kontinuity a diskontinuity se nacházela bytová politika. Jakkoli po celé meziválečné období přetrvala regulace nájemného a zásahy do vlastnického práva majitelů domů, politickou maximou bylo jejich postupné odbourávání. Po Mnichovu bylo nejprve nutné zabezpečit ubytování vysídlenců, pročež bylo vydáno například nařízení č. 228/1938 Sb. o mimořádných opatřeních bytové péče, které obsahovalo i zákaz předražování nájemného. Prvorepubliková úprava regulace nájmu byla posléze nahrazena za protektorátu vládním nařízením č. 177/1940 Sb. Do nově sjednávaných nájmu během války mohly zasáhnout správní orgány a určit místně obvyklé nájemné s přihlédnutím k takto regulovaným cenám. Tyto postupy vyplývaly z obecné politiky řízení spotřeby a cen. Tato cenová politika však nebyla rovnoměrná. Začala se totiž opakovat situace známá již z doby první světové války, kdy regulace nájmu vedla k zaostávání jejich růstu za ostatními regulovanými cenami. V roce 1945 činil index růstu životních nákladů v porovnání s březnem 1939 (100 bodů) 149,8 bodů u výživy, 147,5 u otopu, 212,1 u ošacení, avšak jen 118,9 u nájmu. Celkový index životních nákladů se zvýšil za stejné období na 169,7 bodů. Je tedy zřejmé, že ve srovnání s ostatními životními náklady byl růst nájemného hluboko pod průměrem.⁵¹ V praxi však rozdíly byly daleko vyšší a tento trend potom dále pokračoval po roce 1945.

Nejvýrazněji patrná byla diskontinuita ve vztahu k situaci před rokem 1938 v oblasti politiky zaměstnanosti. Zřízení pracovních táborů nařízením č. 223/1938 Sb. otevíralo dveře kritice, že jsou příliš nedostatečným opatřením a že je nutné pokročit ještě dále. Kam? Na to odpovídá například dobová úvaha otištěná v odborářském listu *Hlas práce*: „Jsme pro to, aby v naší republice byli povinni všichni občané bez rozdílu pracovní povinností, ale tato povinnost musí být ukládána všem a nejen těm, kdož jsou přihlášení a odhlašováni u nemocenských pojišťoven.“⁵² Přinucení k práci se nemělo tedy týkat jen nezaměstnaných dělníků, nýbrž všech, kdo na základě politického nebo administrativního posouzení by byli shledáni jako příživníci se na práci druhých. Citovaný článek adresně neříká, koho tím má na mysli. Avšak právě tento způsob pojmání řízení práce otevíral dveře k represí osob, jimž se v následujících desetiletích mohly dávat účelové, dobově podmíněné

51 Citované údaje viz MUSILOVÁ, Dana: Byty a úroveň bydlení v letech 1939–1945: Příspěvek k výzkumu každodennosti. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století*, č. 12. Praha, Historický ústav ČSAV 1991, s. 91–104, zde s. 102; srv. též KRÁL, Václav: *Otázky hospodářského a sociálního vývoje v českých zemích v letech 1938–1945*, sv. 3. Praha, ČSAV 1959, s. 151 a 207.

52 Pracovní tábory a zkušenosti s nimi. In: *Hlas práce*, roč. 19, č. 23 (3.12.1938).

Bydlení v nouzové kolonii v době hospodářské krize (Národní archiv, Praha, Fotodokumentace 1897–1975, inv. č. 109)

nálepky – spekulanti, rentiéři, buržoové a podobně. Heslo druhé republiky „malá, ale naše“ nalezlo svůj odraz také v politice zaměstnanosti, což výmluvně dokládá jeden z oběžníků Odborového sdružení československého z prosince 1938, v němž stálo: „Zásadou nového hospodářství státu musí být, aby nezahálela ani jediná hlava či ruka, která je schopna pracovat. Pracovní povinnost jest jen důsledkem práva na práci, které musí být zajištěno.“⁵³ Idea národní sebezáchovy se tak prolнула s nezbytností zabezpečit práci uprchlíkům, což otevíralo dveře administrativnímu řízení pracovního trhu a rozsáhlému využívání represivních metod k dosahování těchto cílů. Od těchto druhorepublikových deklarací vedla přímá kontinuitní linie k opatřením válečným a poválečným, včetně komunistické politiky zaměstnanosti po roce 1948.

Od výše zmíněných pracovních táborů zbýval jen krůček k zavedení všeobecné pracovní povinnosti v roce 1939 (nařízení vlády č. 190/1939 Sb. a č. 195/1939 Sb.). Pro její efektivní provádění se následně přistoupilo k reformě administrativního řízení pracovního trhu – zřízení pracovních úřadů (nařízení vlády č. 193/1939 Sb. a vyhláška č. 202/1939 Sb.) a obnovení pracovních knížek (zrušených v roce 1919 kvůli jejich mimořádné neoblíbenosti v řadách dělnictva), aby byla usnadněna registrace a distribuce pracovních sil potřebných ve válečné výrobě. Všechny zmí-

53 Všeodborový archiv Českomoravské konfederace odborových svazů (Praha), fond Staré odborové spolky, Odborové sdružení československé, karton 454, signatura 453/6470, oběžník OSČ z prosince 1938.

něné postupy zůstaly standardní součástí pracovního práva i po roce 1945 – jen pracovní úřady se musely z důvodu všeobecné nepopularity přejmenovat. Zaměstnání, tradiční oblast soukromého práva, se za války začalo stále více posouvat do sféry veřejnoprávní. Příznačně prohřešky proti pracovní morálce, které se v tržní ekonomice založené na smluvním výkonu práce řeší v režimu soukromoprávních deliktů (náhrada škody, snížení mzdy, propuštění a podobně), proto často spadaly do kompetence úřadů práce a řešily se sankcemi veřejného práva (jako správní trestání a trestněprávní delikty).

Dalším neopomenutelným faktorem byla akceptace vysoké míry státní intervence do hospodářského mechanismu. Šlo v tomto směru o dlouhodobý trend nastartovaný již ve třicátých letech, kdy byly vlády ve jménu řešení hospodářské krize nuceny ve stále větší míře se uchýlovat k administrativním zásahům. Válečná výroba pak ze své podstaty předpokládala centrální řízení. Zatímco po skončení první světové války docházelo k rychlé eliminaci tohoto direktivního „státního socialismu“, po druhé světové válce panovala naopak shoda o nutnosti jeho zachování. Ve své analýze ekonomicko-politických elit proto Drahomír Jančík s Tomášem Kalinou výmluvně v tomto směru poznamenávají: „Všichni si plně uvědomovali, že prostý návrat k hospodářskému systému první republiky nebude možný, a sdíleli obecně přesvědčení, že nový hospodářský systém musí být zbaven všech neduhů minulosti, zejména hospodářské krize a nezaměstnanosti.“⁵⁴ Ekonomické plánování a expanze státního vlastnictví výrobních prostředků ve třetí republice spoluvytvářely její charakter a také generovaly žádoucí prostředí pro redukci osobní svobody a s tím souvisejícího respektu k individuálním právům. Můžeme v tomto směru dát za pravdu historičce Antonii Doležalové, když prohlašuje, že z hlediska ekonomického je „vývoj po roce 1945, resp. 1948 logickým pokračováním předchozích let“.⁵⁵

Havelkův výše uvedený citát o zmasovění české společnosti se úzce dotýká také psychologické dimenze války v podobě individuální i kolektivní frustrace. Tato frustrace podmiňuje proměny kolektivního jednání – posiluje se kolektivní sounáležitost, stejně jako se vyhraňuje zřetelnější rozlišování na „my“ a „oni“. Zkušenost války přináší u národů aktivně bojujících o svou sebezáchovu posílení vědomí národní sounáležitosti a stejně tak i ochotu k solidárnímu jednání v rámci národního celku. Tento psychologický posun následně usnadňuje hluboké sociálněpolitické reformy po skončení války. Nastíněné schéma nejlépe odpovídá britské válečné zkušenosti, avšak podobnosti můžeme diagnostikovat i v případě české společnosti. Na jiném místě jsem se pokusil ukázat, že tento psychologický posun byl

54 JANČÍK, Drahomír – KALINA, Tomáš: Národohospodářské elity politických stran na počátku přechodu k plánovanému řízení československé ekonomiky (1945–1946). In: KOKOŠKOVÁ, Zdeňka – KOCIAN, Jiří – KOKOŠKA, Stanislav: *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody: Sborník z konference k 60. výročí druhé světové války*. Praha, Národní archiv – Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 2005, s. 92–99, zde s. 93.

55 DOLEŽALOVÁ, Antonie: Nebylo úniku? Kontinuita a diskontinuita v ekonomickém vývoji ve 30. a 40. letech XX. století. In: ŠEDIVÝ, Ivan – NĚMEČEK, Jan – KOCIAN, Jiří – TŮMA, Oldřich (ed.): *Československo a krize demokracie ve střední Evropě ve 30. a 40. letech XX. století: Hledání východisek*. Praha, Historický ústav AV ČR, v. v. i. 2010, s. 461–477, zde s. 461.

patrný na obou stranách válečné barikády, včetně zemí, které se válečného úsilí nezúčastnily.⁵⁶ A proto jsem také použil periodizaci „dlouhých třicátých let“, která usnadňuje postihu tohoto společného působení velké hospodářské krize a války. Oproti zažitému rozlišování totalitních a demokratických režimů nelze zapomínat ani na jejich společné rysy, vyplývající z jejich konfrontace s obdobnými problémy generovanými v modernizačním procesu. Švédská *volkshempolitik*, nacistická *Volks-gemeinschaftspolitik*, nový solidaristický liberalismus amerického Nového údělu, sovětský koncept beztrždní společnosti a stejně tak vyhrcočený český nacionalismus s výraznými rovnostářskými prvky vyjadřují tento transnacionální trend. Nemá tím být řečeno, že pak jde o totožné režimy. Všem je však společné na jedné straně posílení vědomí solidarity mezi příslušníky zahrnutými do společnosti – a zároveň na druhé straně (pravda, ve výrazně nestejně míře, vezmeme-li v úvahu nacistický projekt holokaustu jako extrémní formy sociálního vyloučení) i vylučování těch, kteří do tohoto celku nepatří.⁵⁷

Tyto psychologické posuny se v českém prostředí projevyly hned v několika rovinách. Zaprvé bylo vybudováno úsilí o národní sebezáchovu, ke které za války nabádal londýnský exil stejně jako protektorátní představitelé. Zadruhé po válce prostřednictvím retribuční legislativy došlo k odlišení a vyloučení kolaborantů z národního celku. Zatřetí protektorátní, říšská a poté i lidovědemokratická legislativa třetí republiky důsledně rozlišovaly německou a českou, respektive slovanskou příslušnost. Začtvrté dekrety o znárodnění z října 1945 zřetelně odlišily velkoburžoazii od ostatního národního celku. Můžeme na tomto místě zopakovat postřeh starší historické literatury, která konstatovala v souvislosti s válkou silný trend k sociální nivelizaci české společnosti odbouráním dvou krajních poloh sociální stratifikace (nejbohatších prostřednictvím znárodnění a vyvlastňování kolaborantů, nejchudších díky rychlejšímu růstu mezd za války a poválečným přidělovům zabaveného majetku).⁵⁸ A nesmíme zapomínat na ještě jeden obecný a důležitý psychologický aspekt války, a tím je očekávání obyvatelstva, že veškeré utrpení přece jen nepostrádalo smysl a že přinese po skončení válečného běsnění lepší a spravedlivější svět.⁵⁹

56 NOHA, J. – RÁKOSNÍK, J.: *Kapitalismus na kolenou*, závěr knihy (viz pozn. 11).

57 K implicitní rasové diskriminaci rooseveltovské sociální legislativy viz POOLE, Mary: *The Segregated Origins of Social Security: African Americans and the Welfare State*. Chapel Hill, University of North Carolina Press 2006. K švédské eugenické praxi, přetrvávající i po válce, viz BROBERG, Gunnar – ROLL-HANSEN, Nils (ed.): *Eugenics and the Welfare State: Stabilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland*. East Lansing, Michigan State University Press 2005.

58 Viz KAPLAN, Karel: *Nekrvavá revoluce*. Praha, Mladá fronta 1993, s. 45 n.

59 Podrobněji viz RÁKOSNÍK, J.: Volby 1946 jako výraz organizované modernity a národního konsenzu (konferenční příspěvek v tisku). K transformační dimenzi světových válek viz MARWICK, Arthur: *War and Social Change in the Twentieth Century: A Comparative Study of Britain, France, Germany, Russia and the United States*. London, Macmillan 1974. Marwickovu konceptualizaci ve vztahu k českému prostředí naznačil také Bradley F. Abrams ve své knize *The Struggle for the Soul of the Nation: Czech Culture and the Rise of Communism*. Lanham (Maryland) – Boulder (Colorado) – New York – Toronto – Oxford, Rowman & Littlefield 2004, s. 13–20.

Poválečná sociální bezpečnost: Bismarck, Beveridge, nebo Stalin?

Období ohraničené roky 1945 a 1956 se z hlediska vývoje sociální politiky vyznačuje jednou zvláštností – radikální diskontinuitou. Na jedné straně, jak již bylo naznačeno v předchozím oddíle, existovala zjevná kontinuita s protektorátním obdobím v oblasti politiky zaměstnanosti nebo bytové politiky, respektive s obdobím předválečným ve sféře sociálního pojištění. Na druhé straně v dekadě následující po roce 1945 Československo prošlo v rychlém sledu třemi „sociálními režimy“, což je velmi neobvyklý úkaz.⁶⁰ Do roku 1948 dožíval původní bismarckovský model, jehož zásluhové rysy byly rychle otupovány zmíněnou nivelizací dávek. V roce 1948 bylo zavedeno národní pojištění, které – jakkoli se k tomu zákonodárce z evidentních důvodů nehlásil⁶¹ – vykazovalo jisté podobnosti s britskou Beveridgeovou reformou (zákon č. 99/1948 Sb.). Od roku 1951, kdy byl zahájen proces takzvaného přebudování národního pojištění, přišlo ke slovu sociální zabezpečení sovětského typu (zákon č. 101/1951 Sb.), což završila reforma z roku 1956 (zákony č. 54/1956 Sb. a č. 55/1956 Sb.).

Navzdory sociální legislativě, která mívá tendenci (zvláště na úrovni podzákonných předpisů) rychle se proměňovat, obecné vývojové trendy sociální politiky vykazují obvykle dlouhodobou stabilitu a závislost na předcházejícím vývoji (*path dependence*). Tento pravidelný jev však neplatí pro sledované období, v jehož rámci v rychlém časovém sledu docházelo ke změnám nejen právních předpisů, nýbrž samotných základních dlouhodobě působících principů realizace sociální politiky. Provorepublikový systém se řídil stavovskými a zásluhovými principy. Stavovský princip, který byl již vysvětlen výše, znamenal existenci rozdílných pravidel pro jednotlivé skupiny pracujících. Zásluhový princip vychází z logiky vykonané zásluhy, a nikoli z potřeby.⁶² Dávky by v takovém případě měly v maximálně možné míře vycházet z míry přispění jednotlivce do systému, což se obvykle vyvozuje z výše zaplaceného pojistného. Před válkou v zásadě platilo zásluhové pravidlo, že průměrný dů-

60 K pojmu *welfare regime* viz ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton (New Jersey), Princeton University Press 1990, s. 2. Na základě typů těchto režimů citovaný autor vytvořil dnes zřejmě nejpopulárnější typologii sociálních států: liberální, konzervativní a sociálnědemokratický. Bismarckovský model se překrývá s jeho konzervativním sociálním státem.

61 Národní pojištění bylo jedním z důležitých nástrojů legitimizace únorového převratu v roce 1948, a proto nebylo pro KSČ žádoucí zdůrazňovat jeho západní původ (srv. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna*, Ústavodárné národní shromáždění 1946–1948, Stenoprotokoly, 103. schůze, 14.4.1948, vystoupení poslance Evžena Erbana – www.psp.cz/eknih/1948uns/103schuze).

62 Někdy se v literatuře hovoří v této souvislosti také o principu ekvivalence. Vojtěch Krebs jej definuje výstižně: „Samotný pojem ekvivalence znamená rovnocennost. (...) V sociální politice je princip ekvivalence často aplikován zejména v pojistných systémech a je zde interpretován spíše jako princip zásluhovosti, či výkonnosti. Předpokládá, že rozdělování důchodů, statků, podmínek atd. jedincům bude rovnocenné (odpovídající) jejich vlastnímu výkonu, pracovní zásluze.“ (KREBS, Vojtěch a kol.: *Solidarita a ekvivalence v sociálních systémech*. Praha, Výzkumný ústav práce a sociálních věcí 2009, s. 12.)

chod „bílých límečků“ v soukromém sektoru činil zhruba pětinasobek průměrného dělnického důchodu. Ovšem analogický poměr existoval i mezi příspěvky do systému, kdy úřednické pojištění vycházelo účastníka zhruba pětkrát draž. Proces nivelizace byl nastartován již za války a po jejím skončení v této politice kontinuálně pokračovala i Národní fronta, zvláště zákonem č. 158/1945 Sb., o úpravě a rozšíření tříd ve veřejnoprávním sociálním pojištění, o jehož nivelizačních konsekvencích tu již byla řeč.

Uvedený postup vlád třetí republiky měl svou racionalitu. Zaprve v důsledku finančního vyčerpání pojistných institucí se na vyplácených důchodech začala více podílet státní pokladna a v sociálněreformním ovzduší poválečné společnosti se při stávající omezenosti státních prostředků snadněji obhajovalo rovnostářství než zachovávání privilegií majetnějších vrstev, kterým by při uplatnění principu zásluhovosti musely být zvyšovány důchody víc, přičemž zdroje na toto zvýšení by pocházely ze státního rozpočtu. Zadruhé dominance levicově orientovaných stran v Národní frontě svědčila spíše rychlejšímu růstu dělnických dávek než ochraně zájmů majetnějších skupin. Ve střetu dvou principů – zajištění elementární životní úrovně všem adresátům pojistných dávek a zohlednění toho, jak kdo do pojistného systému v minulosti přispíval – dostal z uvedených příčin jednoznačnou přednost první princip. Zatřetí se navíc Národní fronta shodovala v tom, že musí být urychleně uzákoněno národní pojištění. Jeho základní idea, jak se zrodila ve válčící Británii, byla radikálně rovnostářská, třebaže v Československu v roce 1948 nebyla ve své krajní podobě nakonec uskutečněna. Lze konstatovat, že na zachování bismarckovských principů neměla ve třetí republice zájem žádná z politických sil, zájmových organizací, a dokonce ani samotné pojišťovny, jejichž dny byly již sečteny (bylo jasné, že vznikne nová centrální pojišťovací instituce – budoucí Ústřední národní pojišťovna). Kromě toho pojišťovny tehdy již nemálo závisely na dotacích ze státního rozpočtu, takže raději daly přednost zachování své finanční stability touto cestou, než aby se jejich reprezentace bez velkých nadějí na úspěch domáhala v duchu principu zásluhovosti adekvátního navýšení požitků těch adresátů, kteří v minulosti platili vyšší pojistné.

Zpochybnění bismarckovských zásad otevřelo dveře k uplatnění beveridgeovského pojetí. Za války se v Beveridgeově projektu zhlédla londýnská exilová reprezentace.

William Henry Beveridge (1879–1963), britský ekonom a sociální reformátor. Zaujímal významné místo v britské exekutivě i akademických kruzích. Jeho zpráva s návrhy na reformu sociální politiky předložená roku 1942 britské vládě se stala základem pro budování poválečných sociálních států v Evropě

Jejím představám v základních rysech zcela konvenovala koncepce, jež se rodila v kruzích levicově orientovaného domácího odboje.⁶³ Samotná Komunistická strana Československa jasně formulovanou koncepci sociální politiky neměla, o čemž svědčí i propozice budoucího Košického vládního programu, projednávané koncem března 1945 v Moskvě.⁶⁴ Rovnostářství a univerzalita beveridgeovského národního pojištění byly však pro komunisty snadno akceptovatelné. Rozpory mezi stranami Národní fronty, které posléze i ve věcech budoucí sociální politiky narůstaly během roku 1947, se týkaly dílčích otázek realizace pojištění a jeho organizace, nikoli však této jeho základní ideje. Legislativní předlohy byly hotové na počátku roku 1948 a jejich projednání ve vládě pak zabrzdila únorová politická krize. Vzhledem k tomu, že komunisté jednak neměli vlastní alternativní návrhy nové sociální legislativy, jednak jim původně navrhovaná koncepce principiálně nevadila a jednak potřebovali legitimizovat svůj nově nabytý monopol moci, použili tyto existující propozice a jen s dílčími změnami je v polovině dubna 1948 nechali schválit Ústavodárným národním shromážděním (zákon č. 99/1948 Sb.). Lze konstatovat, že v úvodu zmíněnou ideu sociální bezpečnosti, jak byla formulována během třicátých a čtyřicátých let, národní pojištění naplňovalo svou snahou o univerzální osobní působnost i širokou věcnou působnost, postihující klíčové sociální události, proti nimž by měli být občané chráněni. Má-li být pojem sociálního státu ztotožněn s ideou sociální bezpečnosti, jak jsem se to pokusil nastínit v první části tohoto článku, pak lze hovořit o tom, že s tímto zákonem se Československo stalo sociálním státem, což ještě dále podtrhla nová Ústava 9. května, garantující poprvé na ústavněprávní úrovni některá hospodářská a sociální práva. Věnoval jsem zde pozornost pouze sféře pojištění, avšak nelze zapomínat, že součástí poválečné reformy bylo také zlepšení dostupnosti vzdělání nižším vrstvám a zkvalitnění lékařské péče.

Československé národní pojištění nebylo zdaleka tak rovnostářské, jak by si byl asi představoval William Beveridge. Beveridgeův model předpokládal obligatorní a striktně rovnostářský první pilíř pojistného systému, zatímco druhý pilíř (*occupational pensions*) a třetí pilíř (komerční připojištění) byly založeny na principu dobrovolnosti a maximálně zohledňovaly zásluhovost. Československý model vycházel v prvním pilíři z dvousložkového důchodu – první složka představovala garantované základní minimum, druhá složka akcentovala zásluhovost. S druhým a třetím pilířem, ve své době označovanými jako penzijní nadlepení, jež bylo dědictvím minulosti, se v nové koncepci sociální ochrany postupně přestalo počítat a nakonec došlo v padesátých letech k jeho postupné eliminaci. Československé národní pojištění tedy na jedné straně nebylo tolik nivelizační jako britské, na druhé straně v porovnání s prvorepublikovým bismarckovským pojištěním bylo daleko

63 K tomu podrobněji viz KALINOVÁ, Lenka: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby: K dějinám české společnosti v letech 1945–1948*. Praha, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 2004.

64 Srv. KLIMEŠ, Miloš – LESJUK, Petr – MALÁ, Irena – PREČAN, Vilém (ed.): *Cesta ke Květnu: Vznik lidové demokracie v Československu*, sv. I/1. Praha, Nakladatelství ČSAV 1965, s. 410–425, dokument č. 132 – Zápis z jednání zástupců tří socialistických stran a zástupce strany lidové o VI. až XVI. kapitole návrhu nového vládního programu a o návrhu na strukturu nové československé vlády, 24.3.1945.

více rovnostářské, a to nejen tím, že pokračovalo v trendu sblížování dávek dělníků s ostatními kategoriemi pracovníků, nýbrž i tím, že likvidovalo samostatné organizační struktury jednotlivých stavů a všechny pojištění zařazovalo do jednotného systému – včetně osob samostatně výdělečně činných, které za první republiky pojištění neměly. Zmíněný trend vyvrcholil v roce 1950 zrušením tradičního sociálního zaopatření státních zaměstnanců, které se vyvíjelo od dob Marie Terezie, a jejich zařazením do režimu standardního pojištění (zákon č. 66/1950 Sb.).

Dokud se nivelizace děla na úkor vrstev, jež nepatřily k obvyklému elektorátu KSC, strana se jí vehementně zastávala. V letech 1949 a 1950 se však začala z úst vedoucích činitelů ozývat stále častěji kritika na adresu národního pojištění, které se mělo nyní stát nástrojem rychlejšího budování socialistické ekonomiky. Fondy Ústřední národní pojišťovny sice už neměly fungovat jako zápůjční kapitál na rozvojové projekty, jako tomu bylo mezi válkami, pojištění však mělo jednak zvýhodňovat zaměstnance v preferovaných odvětvích a jednak motivovat starší ročníky k setrvání v zaměstnání, čímž se rozmnožovaly pracovní síly existenčně nutné pro zvolenou metodu extenzivního hospodářského rozvoje, založeného primárně na kvantitativním růstu výrobních kapacit, a nikoli na intenzifikaci práce. Tato kritika nakonec našla svůj odraz nejprve v zákoně č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění. Ten se týkal pouze organizačních struktur, a nikoli dávkových schémat, na ně však došlo v příštích letech. Postupně byl odbourán jak samotný pojistný princip (pojistné splynulo s daňovými odvody), tak i autonomní administrativní struktura (Ústřední národní pojišťovna). Nakonec Československo v roce 1956 převzalo sovětský model tří pracovních kategorií, do nichž byli rozděleni všichni zaměstnanci.

Z československého sociálního pojištění se tak do roku 1956 stalo do značné míry „sovětizované“ sociální zabezpečení, jak se v Sovětském svazu zformovalo mezi válkami. Řečeno metaforou z nadpisu k tomuto oddílu, Bismarcka nejprve vystřídal Beveridge a ten byl zase vystřídán Stalinem.

Jakkoli byla v úvodu připomenuta řada poměrně nových historických prací, obsahujících velké množství empirického materiálu, neznamená to, že by se jimi téma vývoje sociální politiky bezesbýtku vyčerpávalo. Širokým polem pro příští výzkumy zůstává zvláště její ekonomická dimenze, již si dosud domácí historiografie všímá jen minimálně, anebo působení sociální legislativy v každodenní praxi, zahrnující strategie konkrétních adresátů dávek a služeb, jak se například o jejich analýzu před více než deseti roky pokusila americká socioložka Lynne Haney v případě socialistického Maďarska.⁶⁵

Tento příspěvek vznikl s podporou Grantové agentury České republiky v rámci projektu č. 407/09/2087 „Formování a vývoj sociálního státu v Československu v letech 1918–1992“.

65 HANEY, Lynne A.: *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. Berkeley, University of California Press 2002.