Metamorfózy sociálního státu v Československu v letech 1956–1989

Igor Tomeš¹

Vývoj sociálního státu v socialistickém Československu nebyl přímočarý ani jednoduchý.² Po jeho zestátnění a důsledné sovětizaci došlo k částečnému uvolnění, po sovětské intervenci v roce 1968 pak zase k obnovení předešlých schémat. Sociální stát se stal nástrojem populistické politiky Komunistické strany Československa a vlády, současně však byl vystaven tlaku ekonomické reality. Zatímco předešlé období mezi komunistickým převratem a počátkem destalinizace (1948–1956) se

1 Autor není profesní historik a tomuto svému textu vtiskl částečně pamětnický pohled. Dnes je profesorem evropské a české sociální politiky a práva na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy. Jako přímý aktivní účastník událostí v letech 1956–1992 využil dokumenty ze svého osobního archivu a zúročil své poznatky a prožitky. Narodil se v roce 1931. V roce 1955 ukončil právnickou fakultu a v letech 1959–1963 pracoval v zahraničí v Mezinárodní organizaci práce. Po návratu se stal aktivním účastníkem demokratizačního procesu v různých významných funkcích. Jako místopředseda Jednoty československých právníků vystoupil otevřeně proti okupaci sovětskými vojsky na mezinárodním kongresu právníků ve Vídni roce 1969 a byl za to propuštěn z Právnické fakulty Univerzity Karlovy. V letech 1970–1989 byl zaměstnán v oboru hutnictví železa jako sociolog a později jako vědecký pracovník; zároveň pracoval externě na projektech strategie a metodiky sociálního plánování v podnicích, které zadávalo ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo hutnictví a těžkého strojírenství. V prosinci 1989 byl jmenován náměstkem federálního ministra práce a sociálních věcí a v roce 1991 odešel do důchodu. Od té doby pracoval jako konzultant na projektech Světové banky a Evropského společenství ve dvaařiceti zemích Evropy a Asie.

2 V tomto článku jsou použity materiály, které byly připraveny v rámci projektu Grantové agentury ČR č. 407/09/2087 „Formování a vývoj sociálního státu v Československu 1918–1992“.

vyznačovalo přebíráním sovětského modelu sociálního státu,³ následující periodu až do potlačení pražského jara (1956–1968) charakterizovaly snahy o jeho rozvolnění a liberalizaci, které byly ve dvou dekádách takzvané normalizace (1969–1989) opět likvidovány a vystřídány návratem k „normálu“ striktního komunistického režimu. Do posledních let prvního období spadají čtyři momenty, které výrazně poznamenaly následný vývoj sociální politiky ve druhé polovině padesátých let a v letech šedesátých.

Zaprvé s měnovou reformou v roce 1953, která připravila obyvatelstvo o jeho úspory, došlo k ukončení přídělového hospodářství. V důsledku měnové reformy ještě více poklesla kupní síla obyvatelstva, která byla již tak negativně poznamenána poklesem reálných mezd v posledních třech letech první pětiletky (1948–1953).

Zadruhé tato událost byla spojena s věrolomností vůdců, kdy dva dny před vyhlášením měnové reformy tehdejší prezident Antonín Zápotocký lidem v rozhlase sděloval, že žádná reforma nebude a že koruna je pevná. Za několik desítek hodin se měnová reforma stala skutkem. Tím byla vážně otřesena legitimita komunistické strany. Po zkušenostech s poválečnou peněžní reformou v roce 1945⁴ měli mnozí obavu, že přijdou o zbytky svých úspor, a to se také stalo. Reakce v některých městech byla napjatá až bouřlivá, jako například v Plzni.

Zatřetí to byly rostoucí potíže v zásobování, které nastaly krátce po zrušení přídělového systému; přiděly každému zaručovaly sice málo, ale přece jen něco, co musely domácnosti obdržet v potravinách, textilu a obuvi a co stačilo na skromný poválečný život. K tomu ubýlo potravin snížením produktivity zemědělské výroby v důsledku kolektivizace a nedostatečných investic do zemědělských družstev. Jednotná zemědělská družstva (JZD) často vedli dosazení dělníci, zatímco střední rolníci, kteří do družstev nevstoupili, byli prohlášeni za „kulaky“ a perzekvováni.

Čtvrtým faktorem bylo intenzivní zbrojení, které si vyžádalo velké investice do hornictví, hutnictví, těžkého a přesného strojírenství (té jeho části, která se podílela na vojenských zakázkách, označovaných jako „speciální výroba“), a to na úkor výroby spotřebního zboží. V podmínkách nedostatku zboží se rozvíjela korupce, černý trh a „směnný“ obchod; přednost při prodeji nedostatkového zboží se dávala tomu, kdo mohl nabídnout protislužbu.

V roce 1956 byl proces zestátnění sociální ochrany dovršen vydáním nové legislativy – zákona o sociálním zabezpečení (č. 55/1956 Sb.) a zákona o nemocenském pojištění (č. 54/1956 Sb.). Záhy se ukázaly nedostatky této rozsáhlé reformy, a proto se začala připravovat její novelizace. Po měnové reformě a zrušení přídělového systému se navíc stále nedařilo vytvořit fungující systém zásobování, což přispívalo k nespokojenosti obyvatelstva. Ústřední výbor KSČ a vláda se ve snaze snížit sociální napětí rozhodly jednak urychlit reformu sociální legislativy, jednak zvýšit výrobu spotřebního zboží. Program rozvoje výroby spotřebního zboží ohlásil před-

3 Viz RÁKOSNÍK, Jakub: *Sověťizace sociálního státu: Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960*. Praha, Filozofická fakulta Univerzity Karlovy 2010.

4 Vklady byly po druhé světové válce z velké části „zmrazeny“ na bankovních kontech v podobě tzv. vázaných vkladů a občanům se uvolňovaly jen ve zcela výjimečných případech.

seda vlády Viliam Široký na jedenáctém sjezdu KSČ v roce 1958. Po smrti Antonína Zápotockého v listopadu 1957 byl nastoupený kurz sociální politiky zpochybněn a příští vývoj se měl ubírat odlišnými směry, než tomu bylo za Klementa Gottwalda po roce 1948.

V období vývoje československého sociálního státu mezi lety 1956 a 1968 můžeme rozlišit tři základní etapy: uvolňování vládní politiky (1956–1964), pokusy o liberalizaci politického života (1964–1967) a pražské jaro (1968). Pro první zmiňovanou etapu byla charakteristická snaha o dotvoření sovětského modelu sociálního státu v československých podmínkách. Toto úsilí završil nový zákon o sociálním zabezpečení (č. 101/1964 Sb.). Ve druhé etapě, zahájené přijetím „Návrhu zásad zdokonalení plánovitého řízení“ v roce 1964, se pozornost soustředila na pracovně-právní oblast – byl vydán zákoník práce (č. 65/1965 Sb.) a státní politika usilovala o utužení pracovní kázně v závodech. Zároveň se začaly objevovat otevřenější kritiky výsledků „sovětizace sociálního státu“ a také návrhy alternativního uspořádání. Na to reagoval třináctý sjezd KSČ v roce 1966 vydáním dokumentu o sociální politice a zde formulovaný požadavek pomoci rodinám s dětmi se stal východiskem státní politiky. Tuto etapu završily bouřlivé události pražského jara 1968. I když bylo relativně krátké (za jeho konec bývá obvykle považován nástup Gustáva Husáka do čela KSČ v dubnu 1969), zanechalo nesmazatelné stopy v dalším vývoji československé sociální politiky.

V období mezi roky 1969 a 1989, pro něž se vžil pojem „normalizace“, lze z hlediska sociální politiky identifikovat čtyři vývojové etapy. První léta (1969–1970) charakterizovala uzurpace moci kolaborantskou vládou a represe, k čemuž byly využívány i nástroje sociálního práva. Druhá etapa (1971–1975) se vyznačovala zřetelnou tendencí ke korporativizaci sociálního státu. Ve třetí fázi (1976–1981) nastala ještě výraznější konvergence s praxí tehdejší sovětské sociální politiky. Čtvrtá etapa (1982–1989) se pak odvíjela ve znamení snah o reformu dosavadní právní úpravy sociální ochrany, které akcelerovaly v podmínkách takzvané přestavby.

Dovršení sovětizace sociálního státu a počátky uvolňování (1956–1964)

V tomto období probíhala druhá a třetí pětiletka. Navzdory snaze o dílčí reformu plánovacího mechanismu na konci padesátých let se regulace národního hospodářství, centralizace rozhodování a byrokratizace plánování spíše utužovala. Po reformě sociálního pojištění a jeho transformaci v sociální zabezpečení sovětského typu v roce 1956 se záhy ukázalo, že je společenská spotřeba⁵ příliš štědře nastavena a že ji v příštích letech bude nutné tlumit, aby náklady na sociální zabezpečení nerostly rychleji než národní důchod. To se však týkalo jen segmentu sociální ochrany, další zásadní problém představovala spotřeba. Proto jedenáctý sjezd KSČ v roce 1958 a přípravná zasedání ústředního výboru strany se pokusily otevřít cestu rozvoji

5 Společenská spotřeba zahrnovala dávky sociálního zabezpečení a náklady na bezplatné služby.

spotřebního průmyslu a zlepšení situace na trhu spotřebního zboží. Zjednodušené představy o cílech socialistické transformace se především projevíly ve změnách relace sociálních a pracovních příjmů a ve změnách strukturálních (přesuny mezi věkovými kohortami, sociálními skupinami, mezi republikami a podobně). Tyto změny byly do značné míry způsobeny rostoucí společenskou spotřebou, která mzdy doplňovala. V letech 1956 až 1969 se společenská spotřeba více než zdvojnásobila.⁶

Ve sledovaném období vedení státu začalo zjišťovat, že mechanickým kopírováním sovětských předpisů, psaných pro zcela odlišné ekonomické a sociální poměry a ve zcela jiných dobách, se nasadila příliš vysoká lať sociálním jistotám, které ekonomika není schopna financovat. Ve stejném čase také demografové začali upozorňovat na stárnutí obyvatelstva, tedy na další růst počtu důchodců. Zároveň však politická elita snižovala ženám a jednotlivým pracovním kategoriím důchodový věk a zkracovala dobu zaměstnání potřebnou pro vznik nároku na plný důchod.

Z výše uvedených důvodů se proto již v roce 1957 začalo s postupnými změnami zákonů z roku 1956. Tento proces nakonec vyvrcholil novou zákonnou úpravou sociálního zabezpečení v roce 1964. Reforma sociálního zabezpečení se odehrála zcela pod vlivem sovětského zákona o penzích z roku 1956, jehož zásady schválil dvacátý sjezd sovětských komunistů.⁷ Marie Kalenská ve své učebnici konstatuje, že „v r. 1962 zahrnul ÚV KSČ do předsjezdové diskuse také problematiku sociálního zabezpečení. Poukazovalo se v ní na to, že sociální zabezpečení je třeba rozvíjet tak, aby účinněji než dosud plnilo svou funkci, zejména též, že náklady na důchodové zabezpečení rostou rychleji než vytvořený národní důchod, a zdůraznila se tendence podporovat dobrovolné prodlužování pracovní aktivity.“⁸ Prolomila se tak zásada „buď mzda, anebo důchod“ a třetinový důchod začal být vyplácen vedle mzdy.

Paralelně se připravovala i reforma nemocenského pojištění. V roce 1956 byl přijat již zmíněný zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, který nově koncipoval dávkový systém i jeho organizační strukturu. Odloučily se tak věcné dávky (lázeňská péče, výběrová rekreace a dětská rekreace) od dávek peněžitých (nemocenské, podpory při ošetřování člena rodiny, peněžité pomoci v mateřství, podpory při narození dítěte, pohřebního a rodinných přídatků). Zdravotní péče byla už od roku 1948 státní službou, hrazenou ze státního rozpočtu. Věcnými dávkami se výrazně zvýšily náklady na nemocenské pojištění.

V nemocenském pojištění se zprvu změnila koncepce podpory rodiny (zákon č. 16/1959 Sb.) tím, že byly nově upraveny podmínky pro přiznání dávek a jejich výše byla odstupňována podle výše příjmu oprávněných osob, z jejichž pojištění byly poskytovány. Tím se odlišily dávky řešící přirozenou sociální událost (mateřství) od dávek řešících patologickou sociální událost (nemoc). „Rodinné přídatky“ se přitom přejmenovaly na „přídatky na děti“. Mělo se tím zdůraznit, komu jsou

6 Srv. *Historická statistická ročenka ČSSR*. Praha – Bratislava, Státní nakladatelství technické literatury – Alfa 1985.

7 Viz *Rudé právo* (14.7.1956).

8 KALENSKÁ, Marie a kol.: *Československé právo sociálního zabezpečení: Vysokoškolská učebnice pro studenty právnických fakult*. Praha, Panorama 1986, s. 57.

dávky určeny, i když byly vypláceny „hlavě rodiny“ a jejich poskytování bylo podmíněno účastí v pracovním procesu.⁹ Zvláště bylo upraveno nemocenské pojištění ozbrojených sborů (zákon č. 32/1957 Sb.), opět podle vzoru sovětské úpravy, kde armáda měla již od vítězství v občanské válce zajištěno mimořádné postavení. Odchylky byly stanoveny i pro zabezpečení odsouzených osob (vyhláška Ústřední rady odborů a Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 141/1958 Úředního listu).

I v oblasti důchodového pojištění se záhy přistoupilo k novelizaci. V roce 1959 byl nově vydán seznam zaměstnání se zvláštní úpravou důchodového zabezpečení¹⁰ a došlo ke zvýšení důchodů „starodůchodců“ (tedy osobám, kterým byl vyměřen důchod podle dříve platných předpisů, takže byl nižší než důchody nově vyměřované).¹¹ V roce 1962 bylo upraveno zaměstnávání osob, které splnily podmínky nároku na důchod.¹² V tomto případě šlo o reakci na hlasy v komunistické straně požadující zdanění vyšších důchodů.¹³ Terčem kritiky byly i třetinové důchody, které byly vypláceny vedle výdělku pracujícím důchodcům souběžně se mzdou.¹⁴ Nové právní úpravy se dočkalo i sociální zabezpečení pro samostatně hospodařící zemědělce (zákon č. 32/1962 Sb.).

Po přijetí nové socialistické ústavy (č. 100/1960 Sb.) režimní apologeti pronášeli optimistické prognózy. *Rudé právo* takto tvrdilo, že porostou počty pracovníků (ačkoli v té době klesala natalita) a stejně tak i produktivita práce, což mělo umožnit, aby se osobní a společenská spotřeba do roku 1985 v porovnání s rokem 1948 zdvojnásobila.¹⁵ Především měly růst příjmy rodin s dětmi. Ohlašováno bylo i další snižování cen. Dřívější chudinská péče, tedy sociální péče, byla označována za „buržoazní přežitek“; vycházelo se přitom z přesvědčení, že socialismus sám o sobě automaticky vyřeší chudobu a všechny problémy s ní související.

Celostátní konference KSČ v roce 1960 v souvislosti s přípravou směrnice k třetímu pětiletému plánu (1961–1965) věnovala pozornost rostoucím problémům sociálního zabezpečení a schválila „Dlouhodobou perspektivu rozvoje československé společnosti na příštích 20 let“.¹⁶ Na to navázal dvanáctý sjezd KSČ v roce 1962, který schválil zásady změn v sociálním zabezpečení. Podle nich byla provedena druhá podstatná reforma sociálního zabezpečení, a to dvěma zákony – jeden se týkal zaměstnanců (zákon č. 102/1964 Sb.) a druhý družstevních rolníků (zákon č. 103/1964 Sb.). Tím byl také dokončen proces sbližování se sovětskou právní úpravou. V důsledku slabé efektivity hospodářství a nepříliš příznivých ekonomických prognóz pro nejbližší roky tehdy ovšem došlo ke zhoršení dosavadní úrovně důchodového zabezpečení.

9 Přídavky na děti byly ve skutečnosti sociálním doplatkem ke mzdě.

10 Viz *Otázky sociálního zabezpečení*, č. 29 (1959).

11 Viz *tamtéž*, č. 4 (1959).

12 Viz *tamtéž*, č. 4 (1962).

13 Jak je to s vysokými důchody. In: *Rudé právo* (11.10.1962).

14 ERBAN, Evžen: Zamyšlení nad problémy sociálního zabezpečení. In: *Tamtéž* (9.10.1962).

15 ZÍMA, Zdeněk: Jak a čím budeme zvyšovat životní úroveň. In: *Tamtéž* (6.8.1960).

16 Viz *Celostátní konference Komunistické strany Československa: 5.7.–7.7.1960*. Praha, Rudé právo 1960.

Nový zákon pro zaměstnance přinesl několik důležitých změn: nahradil dobu pojištění dobou zaměstnání jako dobou rozhodnou pro nárok na důchod, snížil věkovou hranici pro vznik nároku na důchod ženám a diferencoval ji podle počtu narozených dětí, omezil poskytování důchodu při dalším zaměstnávání, zavedl maximální hranici pro starobní a invalidní důchod (čímž důchody nivelizoval) a nakonec zavedl daň z důchodů. Nová úprava důchodů také rušila nárok na takzvaný stop-rozdíl z penzijního pojištění a připojištění, které bylo zlikvidováno v roce 1950.¹⁷ U družstevních rolníků nejvýraznější opatření spočívala v zavedení podpory v nemoci, v těhotenství a při porodu členek JZD. Jednotná zemědělská družstva se tehdy dělila do čtyř typů, přičemž jen družstevníci v JZD třetího a čtvrtého typu měli přibližně stejné sociální zabezpečení jako zaměstnanci. Také nově zavedené výhody platily jen pro JZD obou vyšších typů, kterých však tehdy byla stále ještě výrazná menšina. Vyšší typ družstevního hospodaření se vyznačoval mimo jiné tím, že družstva dávala svým členům peněžité odměny (jak obdobu mzdy), zatímco v nižších typech dostávali jen podíly v naturáliích.¹⁸

Nový zákon č. 101/1964 Sb. (s prováděcí vyhláškou č. 102/1964 Sb.) zařadil sociální péči pod pojem „služby sociálního zabezpečení“. Koncepte sociální péče však zůstala v zásadě stejná. Sociální péči i nadále poskytovaly výlučně státní orgány – národní výbory a jejich komise sociální péče, jejichž činnost koordinoval a řídil Státní úřad sociálního zabezpečení (SÚSZ). Důraz na služby jako hlavní prostředek péče o potřebné občany byl vyjádřen v paragrafu 76 zákona. Toto ustanovení zakotvilo přednost služeb před příspěvky občanům těžce poškozeným na zdraví. Vztah subsidiarity byl rovněž zaveden mezi věcnými a peněžními dávkami sociální péče. Paragraf 99, odstavec 4 vyhlášky č. 102/1964 Sb. stanovil: „Národní výbory poskytují potřebným občanům především věcnou pomoc; peněžité příspěvky poskytují jen tehdy, jestliže nelze odstranit nepříznivou sociální situaci potřebného občana věcnou pomocí.“ Podobné ustanovení už v následujících právních předpisech nenajdeme. Pro činnost jiných než státních subjektů, kromě zakotvení stěžejní role rodiny v péči o své blízké, nebyl poskytnut v podstatě žádný prostor. Předpisy neuváděly ani alternativní zřizovatele ústavů sociální péče, ač jejich činnost nebyla výslovně vyloučena. Ustanovení paragrafu 105 citované vyhlášky vázalo zřizování i rušení ústavů sociální péče na souhlas národního výboru vyššího stupně, popřípadě Státního úřadu sociálního zabezpečení.

Další problémovou oblast představovala bytová péče. Po celé toto období až do roku 1964 platila pravidla pro hospodaření s byty, která byla schválena v roce 1956 (zákon č. 67/1956 Sb.).¹⁹ Dílčí pokrok spočíval v tom, že rozhodnutí o vyklizení bytu bylo svěřeno nyní soudům, a nikoli jen správním orgánům. Místo

17 „Stop-rozdíl“ byl nárok občana, který získal jako státní zaměstnanec při likvidaci zaopatřovací soustavy a penzijního připojištění (stát garantoval rozdíl mezi lepším nárokem dřívějším a horším nárokem novým). Podrobněji viz *Otázky sociálního zabezpečení*, č. 7 (1964).

18 Viz HRŮŠA, Jiří: Jak posuzujeme vyšší úroveň hospodaření. In: *Sociální zabezpečení*, roč. 15, č. 1 (1966), s. 15.

19 Podrobněji k tomu viz kapitola o bytové péči v 50. letech v knize Jakuba Rákosníka *Sovětské sociální státu* (viz pozn. 3).

dřívější zásady „kdo dřív přijde“ se pro přidělování bytu také nově zřídily pořadníky uchazečů, a to „podle naléhavosti bytové potřeby a se zřetelem na význam jejich práce“.²⁰ To ovšem otevíralo prostor pro manipulace a korupci. Počet lidí v pořadnících rychle rostl a bytová výstavba poptávku ani zdaleka neuspokojovala. Zasedání Ústředního výboru KSČ v březnu 1959 dalo proto nový směr bytové výstavbě a jeho usnesení se stalo hlavní směrnicí bytové výstavby pro následující dekádu.²¹ Nastala éra budování rozlehlých panelových sídlišť. Jelikož centralizovaný stát nebyl schopen uspokojit potřebu bydlení vlastními silami, znovuotevřel cestu také družstevní výstavbě. Bytové družstevnictví bylo nově upraveno (zákon č. 27/1959 Sb.) a bytová družstva, známá již z první republiky, se znovu stala svébytným subjektem významně participujícím na stavebním rozvoji. Hned v prvním roce účinnosti zákona vzniklo 420 bytových družstev s 16 211 členy.

V roce 1964 byla věnována pozornost i zkvalitnění péče o těhotné ženy a matky (zákon č. 58/1964 Sb.). Nový zákon vyňal dávky související s těhotenstvím a mateřstvím ze soustavy dávek nemocenského pojištění a upravil je odděleně, i když jejich správu ponechal Ústřední radě odborů v systému nemocenského pojištění. Tato právní úprava pak byla nahrazena štedřejší úpravou v roce 1968 (zákon č. 8/1968 Sb.).

Pokusy o liberalizaci ekonomického a politického života (1964–1967)

Tato fáze se v podstatě překrývá s obdobím čtvrté pětiletky. Stranické vedení začalo tehdy opatrně koketovat a experimentovat s reformami centrálně řízené ekonomiky. Třináctý sjezd KSČ v roce 1966 vyhlásil nový politicko-hospodářský program.²² V jeho programových cílech se mimo jiné uvádělo: „Bude nutno důsledněji uplatňovat základní princip rozdělování podle práce a harmonický rozvoj všech složek životní úrovně. Půjde tedy nejen o zvyšování spotřeby, ale též o postupné kvalitativní změny, zejména v životním prostředí a stylu života našich pracujících.“²³ Týkalo se to významných oblastí plánovitého řízení sociálního rozvoje, jako byla především osobní spotřeba, zdravotnictví, bydlení, volný čas, důchodové zabezpečení, vybavenost sídlišť nebo zkracování pracovní doby.²⁴

20 Důvodová zpráva k zákonu č. 67/1956 Sb.

21 Viz Usnesení ÚV KSČ k řešení bytového problému v ČSR do roku 1970. In: *Rudé právo* (8.3.1959), s. 3.

22 K tomu viz NEBESKÝ, Miloš: *Vedoucí úloha KSČ v řízení sociálního rozvoje, plánování a programování sociálního rozvoje*. Praha, Ústav marxismu-leninismu ÚV KSČ 1987.

23 *XIII. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 31. května – 4. června 1966*. Praha, Svoboda 1967, s. 77.

24 V letech 1965–1970 v Československu výrazně poklesl počet vyživovaných osob připadající na jednu osobu s vlastním zdrojem obživy (ekonomicky aktivního občana a nepracujícího důchodce), a to na 0,54 (viz HIRŠL, Miroslav: *Vztah pracovních a sociálních příjmů v různých typech domácností ČSSR (1960–1976)*. Výzkumná práce, řada B, č. 88. Praha, Československý výzkumný ústav práce a sociálních věcí, pracoviště v Praze 1980).

Po reformě sociálního zabezpečení se pozornost věnovala utužení kázně v zaměstnání. Pracovníprávní předpisy bujely v nepřehledném množství a některé zcela zásadní pocházely ještě z doby Rakousko-Uherska. Předpisy upravující pracovníprávní vztahy byly dvojího druhu – jednak občanskoprávní (pracovní smlouvy), jednak veřejnoprávní (pracovní doba, dovolená, bezpečnost práce, mzdová regulace a podobně).²⁵ V roce 1965 byl přijat zákoník práce (zákon č. 65/1965 Sb., s účinností od 1. ledna 1966), který nahradil dříve platné právní předpisy a sjednotil občanskoprávní úpravu pracovní (služební) smlouvy s veřejnoprávní intervencí a regulací pracovní doby a bezpečnosti práce. Vedle pracovní smlouvy a jí na roveň postavených smluv, pracovní doby a doby volna, dovolené, ochrany zdraví a bezpečnosti práce tento zákoník nově upravil institut pracovní kázně, odpovědnost zaměstnance a zaměstnavatele za škodu, náhradu škody a učební poměr. Kopíroval přitom obdobný zákoník platný v Sovětském svazu a plnil v podstatě úlohu celospolečenského „podnikového pracovního řádu“ ve společnosti, kde všichni práce schopní občané byli koneckonců zaměstnanci státu (úřadů, podniků a zařízení).

Po přijetí zákoníku práce a dvou výše zmíněných zákonů o sociálním zabezpečení se hlavní pozornost soustředila na další problémovou oblast – zdravotní péči. Zdravotnictví bylo znárodněno v roce 1950 a nemělo zcela jasný, pevný právní rámec. Proto v roce 1966 byl vyhlášen, opět podle sovětského vzoru, nový zákon o zdraví lidu (č. 20/1966 Sb.). Zdravotní péči svěřoval okresním a krajským ústavům národního zdraví (OÚNZ a KÚNZ), jejichž součástí byla zdravotnická zařízení všeobecných a závodních lékařů (takzvaná první linie) i ambulantní klinická a nemocniční péče (takzvaná druhá linie). Jiná než státní zdravotní péče nebyla povolena, její financování zajišťoval státní rozpočet. Celý systém fungoval na byrokratickém principu. Byl řízen ministerstvem zdravotnictví s pomocí národních výborů a ústavů národního zdraví, takže jmenovaní úředníci řídili lékaře.

V tomto období rovněž došlo k dílčímu uvolnění prostoru pro společenskou kritiku. Již v roce 1964 se spisovatelé na svém třetím sjezdu kriticky vyjadřovali ke stavu společnosti a celkově platilo, že nejvíce kritických hlasů zaznívalo z řad inteligence. Studenti se vrátili ke starým tradicím a v roce 1965 zorganizovali majáles, při němž nechyběly sarkastické alegorie na adresu komunistické strany a tehdejších společenských poměrů. Vznikala sociologická pracoviště a dříve zatracovaní sociologové začali provádět empirické výzkumy, které odhalovaly slabiny tehdejšího sociálního systému.²⁶ Pavel Machonin zpochybňoval dělení obyvatelstva na dělnickou třídu, rolnictvo a inteligenci a požadoval, aby se skoncovalo s rovnostářstvím a aby se náležitého ocenění dostalo kvalifikaci a skutečným výkonům.²⁷ V roce 1966 se soci-

25 Viz TOMES, Igor a kol.: *Pracovníprávní předpisy Československa*. Praha, Orbis 1958 (publikace vyšla ve stejném roce také slovensky).

26 Viz např. SLEJŠKA, Dragoslav: *Dialektika výrobních sil a socialistických ekonomických vztahů (ve všelidovém sektoru)*. Praha, Nakladatelství Československé akademie věd 1962; TÝŽ: *Sociometrické studie*. Praha, Vojenská politická akademie Klementa Gottwalda 1965; LAMSER, Václav: *Základy sociologického výzkumu*. Praha, Svoboda 1966.

27 Viz MACHONIN, Pavel: Nově o sociálních skutečnostech. In: *Práce* (18.2.1966); TÝŽ a kol.: *Československá společnost: Sociologická analýza sociální stratifikace*. Bratislava, Epona 1969.

ologové sešli na svém prvním kongresu,²⁸ kde řešili především problémy sociologie rodiny a sociologie práce.

Podobně se začali ozývat i odborníci na sociální politiku. Díky novým informacím ze Západu – zpočátku technickým,²⁹ později i politickým³⁰ – se objevovaly články o stavu sociální ochrany v různých částech světa.³¹ Například ze Spojených států pronikla do Československa myšlenka flexibilního důchodového věku, s tím že pozdější odchod do důchodu je kompenzován jeho vyšší úrovní.³² Na nedostatečnou péči o invalidy upozorňoval Miroslav Trnka³³ a v obdobném smyslu kritizoval Alois Bejblík nedostatečnou úroveň sociálních služeb pro staré občany.³⁴

V roce 1965 se začaly konat pravidelné kritické diskuse a přednášky o sociálním zabezpečení na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, kterých se účastnili přední odborníci z teorie i praxe a kde příležitostně přednášeli i pamětníci předmnichovského sociálního pojištění.³⁵ Diskuse o pojetí a roli sociální politiky se objevovaly i v odborném tisku. Bohumír Šmýd obhajoval široké pojetí sociální politiky Beveridgeovského typu.³⁶ Naproti tomu Ladislav Pisca hájil „socialistické“ pojetí, omezující sociální politiku jen na sociální spotřebu, což opíral především o sovětské autory.³⁷ Prvně jmenovaný autor na to pak reagoval poukazem na polské, maďarské a jugoslávské pojetí sociální politiky.³⁸ Tím do domácích diskusí začaly vstupovat inspirace zahraniční praxí, a proto také časopis *Sociální zabezpečení* začal na svých stránkách pravidelně informovat o situaci v různých zemích světa. Současně si získávaly pozornost varovné prognózy demografů o stárnutí obyvatelstva a příliš

28 Viz PAVLOK, V.: První konference sociologů. In: *Sociální zabezpečení*, roč. 16, č. 1 (1967), s. 7.

29 Viz např. SALCMANOVÁ, Miluše: Instalace samočinných počítačů. In: *Otázky sociálního zabezpečení*, č. 12 (1964) (tomuto tématu bylo věnováno celé číslo 12); MATĚJÍČEK, Julius: Jedna z příčin nespokojenosti občanů: Závady v důchodovém řízení. In: *Sociální zabezpečení*, roč. 15, č. 1 (1966), s. 3; TÝŽ: Nedostatky v řízení. In: *Tamtéž*, č. 4, s. 5.

30 Viz např. KREUTZER, Alois: Světový problém: Bydlení starých lidí. In: *Tamtéž*, č. 2, s. 15.

31 Viz např. B. Š. H.: Jugoslávie a její důchodové pojištění. In: *Tamtéž*, č. 1 a 2, s. 17 a 1; TOMEŠ, Igor: Sociální problémy Asie. In: *Tamtéž*, č. 1, s. 1 a 17.

32 Viz MATHIASSEN, Geneva: *Flexible Retirement: Evolving policies and programs for industry and labor*. New York, Putnam 1957; TOMEŠ, Igor: *Retirement Age and Related Conditions for Receipt of Old Age Pension*. (Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, Monographia, sv. 7.) Praha, Univerzita Karlova 1959.

33 TRNKA, Miroslav: Péče o invalidy v zahraničí. In: *Sociální zabezpečení*, roč. 15, č. 8–9 (1966), s. 26.

34 BEJBLÍK, Alois: Mezinárodně o službách pro staré. In: *Tamtéž*, č. 12, s. 1 a 17.

35 Viz CHVÁTAL, J. – TOMEŠ, I.: Diskuse k základním otázkám socialistického pracovního práva a sociálního zabezpečení. In: *Právník*, roč. 104, č. 3 (1965), s. 292–294; TOMEŠ, Igor: Přednášky a diskuse o sociálním zabezpečení uspořádané na právnické fakultě. In: *Tamtéž*, č. 4, s. 390–392.

36 ŠMÝD, Bohumír: Sociální politika v novém pojetí. In: *Sociální zabezpečení*, roč. 14, č. 7 (1965), s. 7.

37 PISCA, Ladislav: Čo je sociálna politika. In: *Tamtéž*, roč. 15, č. 3 (1966), s. 13.

38 ŠMÝD, Bohumír: Polské pojetí sociální politiky za socialismu. In: *Tamtéž*, roč. 15, č. 12 (1966), s. 15 n.; TÝŽ: Maďarské pojetí sociální politiky za socialismu. In: *Tamtéž*, roč. 16, č. 1 (1967), s. 13 n.; TÝŽ: Jugoslávské pojetí sociální politiky. In: *Tamtéž*, č. 2, s. 15 n.

rychlém růstu nákladů na důchody.³⁹ Na problémy ve vztahu mezi mzdou a sociálními náklady tehdy upozorňoval Miroslav Hiršl.⁴⁰

V roce 1966 Právnická fakulta Univerzity Karlovy spolu se Státním ústavem sociálního zabezpečení svolaly mezinárodní sympozium o sociálním zabezpečení,⁴¹ kam byli pozváni nejen tehdejší přední odborníci z Východu (například profesor László Nagy z univerzity v Szegedu), ale i ze Západu (přijel například tvůrce francouzského poválečného sociálního zabezpečení Pierre Laroque nebo profesor sociální správy Brian Able-Smith z London School of Economics, žák a pokračovatel Richarda Titmuse). Přítomni byli i přední odborníci Mezinárodní organizace práce: Antonín Zelenka, ředitel odboru sociálního zabezpečení, a Leo Wildman, generální tajemník Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení, oba emigranti s rakouským a britským pasem. Sympozium se stalo fórem pro četné kritické hlasy o současném stavu sociálního zabezpečení,⁴² jeho závěry pak vyvolaly v odborné veřejnosti nemalý rozruch a podnítily další diskuse nad stávajícím modelem.

S tím souvisely i další aktivity. Ve stejné době bylo publikováno kritické hodnocení padesáti let vývoje sociálního státu v Sovětském svazu.⁴³ Připomínány byly rovněž pozitivní rysy československého národního pojištění z roku 1948.⁴⁴ Vyšla kritická monografie o podmínkách nároku na starobní důchod⁴⁵ a v odborných kruzích se začalo též diskutovat o postavení žen v socialistické společnosti a právu na rovné zacházení.⁴⁶ V Socialistické akademii se konal seminář o nutnosti společenské podpory péče o matku s dítětem do tří let jako alternativy k jeslím a v souvislosti s tím se objevil též návrh na zavedení mateřského příspěvku jako alternativy k umístění v jeslích, protože mateřská péče v prvních třech letech života dítěte je nenahraditelná. Podobných akcí v tomto období se uskutečnila celá řada a spolu s nimi narůstala odborná kritika na adresu československého sociálního zabezpečení. Množily se expertní články o problematice praxi ve vztahu ke starobním důchodům a jejich

39 Viz AMBROŽ, Josef: Stárnutí jednotlivců a obyvatelstva. In: *Tamtéž*, roč. 15, č. 4 a 5 (1966), s. 9 a 9; ŠMÝD, Bohumír: Předběhly důchody vývoj? In: *Tamtéž*, č. 6, s. 1–3.

40 HIRŠL, Miroslav: Sociální soutěž dvou soustav. In: *Tamtéž*, č. 8–9, s. 23 n.

41 První symposium o sociálním zabezpečení. In: *Tamtéž*, č. 4, s. 1.

42 *Sociální zabezpečení v socialistické společnosti: Vědecké ekonomicko-právní symposium o sociálním zabezpečení. Praha, 17.–20. května 1966. Praha, Státní úřad sociálního zabezpečení 1966; SVOBODA, Emil: Symposium a co dál? In: Sociální zabezpečení, roč. 15, č. 8–9 (1966), s. 29.*

43 TOMEŠ, Igor: K padesátému výročí sovětské politiky sociálního zabezpečení. In: *Právník*, roč. 106, č. 9 (1967), s. 793–803.

44 PINC, Karel – TOMEŠ, Igor: Některé zásadní problémy sociálního zabezpečení. In: *Tamtéž*, č. 4, s. 345–350.

45 TOMEŠ, Igor: *Old age pensions, conditions of eligibility*. (Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, Monographia, sv. 7.) Praha, Univerzita Karlova 1967.

46 *Právní postavení žen v naší společnosti: Záznam ze semináře 23.–24. listopadu 1967 v Živohošti. Praha, Socialistická akademie 1967; viz též RADVANOVÁ, Senta: Žena a právo. Praha, Orbis 1971.*

diferenciaci podle pracovních kategorií anebo o extrémním důrazu na ústavní zaopatření v sociálních službách.⁴⁷

V listopadu 1967 se konala konference, zorganizovaná opět Právnickou fakul-
tou Univerzity Karlovy a Státním ústavem sociálního zabezpečení, která kriticky
hodnotila sovětskou sociální politiku u příležitosti padesátého výročí bolševické
revoluce.⁴⁸ Otevřeně se zde diskutovalo o tom, že sovětské sociální zabezpečení
vznikalo na přelomu dvacátých a třicátých let v podmínkách nedostatku v agrární
zemi po občanské válce a bylo touto skutečností determinováno; spíše reagovalo
na dobové problémy, než aby realizovalo budoucí ideály.⁴⁹ Na tyto kritiky a pod-
něty reagoval i materiál připravený Státním ústavem sociálního zabezpečení pro
Ústřední výbor KSČ, který byl klasifikován jako tajný.⁵⁰

Sociální politika za pražského jara 1968

Třetí etapa byla sice krátká, ale zato doslova nabitá událostmi, které se vymy-
kaly dosavadním standardům socialistické diktatury. Pozvolné uvolňování rigidity
diktatury začalo studentskými protesty na podzim 1967. V opozici proti Antonínu
Novotnému se (řčeno s jistým zjednodušením) na konci roku 1967 ve vedení KSČ
spojili čeští reformátoři, požadující demokratizaci politického života, se sloven-
skými nacionalisty, prosazujícími zrovnoprávnění Slovenska s českými zeměmi.
Po volbě Alexandra Dubčeka prvním tajemníkem ÚV KSČ na zasedání ústředního
výboru ve dnech 3.–5. ledna 1968 byli zvoleni i další noví lidé do čelných státních
a stranických funkcí: Josef Smrkovský, Zdeněk Mlynář, František Kriegel a o něco
později také generál Ludvík Svoboda do úřadu prezidenta jako výsledek dohody
mezi českými reformisty a slovenskými nacionalisty. Tato momentální symbióza
odlišných zájmů pak významně ovlivnila i další vývoj událostí pražského jara.

Klíčovým aktem, který se zásadním způsobem dotkl také realizace sociální poli-
tiky, byl ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Na jeho zákla-
dě došlo k rozdělení kompetencí mezi federativní a republikové orgány, přičemž
některé záležitosti byly svěřeny do společné působnosti federace a obou republik.
Tímto způsobem byla upravena i dělba kompetencí v oblasti práce, mezd a sociální

47 Viz KUBÍK, Karel: Osvědčí se částečná invalidita v nových podmínkách? In: *Sociální za-
bezpečení*, roč. 16, č. 3 (1967), s. 8–12; TRNKA, Miroslav: Důchod překážkou rehabilita-
ce? In: *Tamtéž*, č. 4, s. 1; TOMEŠ, Igor: Ke koncepci starobního důchodu. In: *Tamtéž*, č. 7,
s. 11–13; TÝŽ: Diferenciace nadále oprávněná? In: *Tamtéž*, č. 10, s. 13–15; JELÍNEK, Jiří:
Problematická praxe: Příspěvek na ústavní zaopatření. In: *Tamtéž*, č. 9, s. 11–13.

48 Viz ŠTANCEL, Michal: Ještě jednou k říjnu. In: *Sociální zabezpečení*, roč. 17, č. 1 (1968),
s. 13 n.

49 Viz TOMEŠ, Igor: Socialistické principy, realizace a deformace. In: *Tamtéž*, s. 13–16.

50 *Archiv Státního ústavu sociálního zabezpečení* (Praha), signatura 077/67, Další vývoj a kon-
cepce sociálního zabezpečení v ČSSR. Tento archiv zdědil Výzkumný ústav práce a sociál-
ních věcí.

politiky.⁵¹ Článek 9 zákona přitom stanovil, že v taxativně uvedených kompetencích budou působit orgány ČSSR a v ostatních věcech orgány ČSR a SSR. Článek 22 stanovil, že v oblasti práce, mezd a sociální politiky bude do působnosti federace patřit stanovení jednotných zásad pracovněprávní, mzdové a sociální politiky stejně jako důchodového a nemocenského zabezpečení. Sociální péče zde uvedena nebyla, takže byla svěřena do působnosti republik.⁵² Již v dubnu 1968 vzniklo federální ministerstvo práce a sociálních věcí a brzy nato i národní ministerstva práce a sociálních věcí.

V odborných kruzích zaznívaly hlasy volající po nové formulaci základních principů, z nichž měla sociální politika vycházet, po odbornosti namísto politikaření, a také po respektu k lidským právům, jejichž neoddelitelnou součástí jsou i práva sociální. Do této diskuse se nejprve zapojili spíše teoretici, zejména z Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Výzkumného ústavu sociálního zabezpečení (VÚSZ).⁵³ Již v lednu 1968 byl na pražské právnické fakultě zahájen kurz postgraduálních přednášek nazvaný „Úvahy o sociální politice“, do kterého se přihlásilo na čtyřicet předních odborníků z oblasti sociálního zabezpečení. Přednesené referáty byly rovněž uveřejněny v odborném tisku.⁵⁴ Zvláště pracovníci Výzkumného ústavu sociálního zabezpečení (avšak nejen oni) začali publikovat necenzurované výsledky svých výzkumů, kritické k jednotlivým segmentům existující sociální ochrany.⁵⁵ Po počátečních diskusích se začaly připravovat „akční plány“ dalšího vývoje československé sociální politiky. Často tehdy zazníval požadavek napravení křivd v sociálním zabezpečení, ke kterým docházelo v minulosti.⁵⁶

Z těchto plánů se toho ovšem do sovětské intervence nestačilo mnoho realizovat. Provedeny byly změny v nemocenském pojištění (zákon č. 87/1968 Sb., o změnách v nemocenském pojištění a v nemocenské péči), a především došlo k nové úpravě podmínek pro matky s dětmi zákonem o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídávkách na děti z nemocenského pojištění (zákon č. 88/1968 Sb.). Mateřská dovolená byla prodloužena, převzala se právní úprava vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství ze zákona č. 67/1965 Sb. (částečně se přitom změnil způsob jeho výpočtu), upravily se podmínky nároku na peněžitou pomoc

51 Viz článek 8, odstavec 1, písmeno j) a k) zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

52 Do působnosti federace byla sociální péče navracena až zákonem č. 556/1990 Sb., o změnách zákona o československé federaci.

53 Výzkumný ústav sociálního zabezpečení vznikl v roce 1964 ze Studijního ústavu Státního ústavu sociálního zabezpečení. O rok později zahájil v Bratislavě činnost Československý výzkumný ústav práce. V roce 1974 se oba ústavy sloučily do Československého výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, se sídlem v Bratislavě a samostatným pracovištěm v Praze. V roce 1984 byl přeměněn na Výzkumný ústav sociálního rozvoje a práce Bratislava, s pobočkou v Praze. Od roku 1991 nese název Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

54 Viz *Sociální zabezpečení*, roč. 17, č. 8–9 (1968).

55 Viz např. ŠMÝD, Bohumír: Sociální práce a odbornost. In: *Tamtéž*, č. 2, s. 3; TÝŽ: Přehodnocení penzijní politiky. In: *Tamtéž*, č. 4, s. 7 n.; KADĚROVÁ, V.: Nedostatky v péči o mladistvé. In: *Tamtéž*, s. 9 n.; PAVLOK, V.: Teorie sociálního zabezpečení a sociologie. In: *Tamtéž*, č. 6, s. 15 n.

56 Viz Akční program sociálního zabezpečení. In: *Tamtéž*, č. 5, s. 1–4.

v mateřství, na podporu při narození dítěte, na přídavky na děti a na příplatek k přídávkům na děti pro invalidní dítě, stanovily se okruhy oprávněných osob pro tyto dávky.

Konec nadějí na pozitivní změny znamenala srpnová okupace, což platilo do značné míry i v sociální oblasti. Na stránkách časopisu *Sociální zabezpečení*⁵⁷ se před koncem roku 1968 objevilo ještě několik nekonformních článků, jako například při padesátém výročí vzniku Československa připomínka Masarykovy koncepce sociální politiky v *Otázce sociální*⁵⁸ nebo pojednání o lidských, a zvláště sociálních právech.⁵⁹ Postupně se však publikující autoři vraceli k administrativním a technickým otázkám fungování systému a ke komunistické apologetice. Jakákoli snaha o reformu sociálního zabezpečení se zastavila.

Celkově lze říci, že z hlediska sociální politiky význam pražského jara spočíval především ve formování nových koncepcí a přístupů, které se sice nepodařilo realizovat, avšak staly se výrazným mementem dosvědčujícím, že se převzatý sovětský model pro Československo nehodí.

Mocenská centralizace a sociální populismus (1969–1970)

V prvních dnech po 21. srpnu 1968 se vzedmula vlna lidového odporu, který byl reakcí na samotnou okupaci a na zatčení představitelů státu sovětskými orgány. Nesouhlasné projevy okupanti označovali za politickou nestabilitu a „řádění kontrarevoluce“. Významné pro posuzování stavu a vývoje sociálního státu však je, že sociální ochrana nepřetržitě a bez výraznějších výkyvů fungovala – lidé chodili do práce, v provozu byly školy a zdravotnická zařízení, sociální dávky byly pravidelně vypláceny, instituce provozující sociální služby se staraly o své klienty.

Politicky bylo toto období charakterizováno násilným převzetím moci, nastolením okupačního režimu a pokusy o společenskou stabilizaci, k nimž lze řadit i populistickou parametrickou „minireformu“ existujícího sociálního státu. Proreformní vládu vystřídal kabinet dosazený novým prvním (od roku 1971 generálním) tajemníkem Ústředního výboru KSČ Gustávem Husákem, ve kterém všechna silová ministerstva byla svěřena Slovákům. Usnesení Ústředního výboru KSČ o výměně stranických legitimací v září 1969 odstartovalo personální čistky, v listopadu 1970 na ně pak navázalo usnesení předsednictva ÚV KSČ o kádrové a personální práci, které usměrňovalo propouštění ze zaměstnání.⁶⁰ Realizace tohoto usnesení vedla k dovršení procesu uzurpace moci „zdravým jádrem“ komunistické strany na všech stupních řízení, včetně úrovně podnikové a komunální.

57 Časopis vydával Výzkumný ústav sociálního zabezpečení společně s federálním ministerstvem práce a sociálních věcí.

58 VERGEINER, Valter: Sociální myšlenky 50 let. In: *Tamtéž*, č. 10, s. 1.

59 SVOBODA Emil: O lidských právech. In: *Tamtéž*, č. 12, s. 8 n; PAVLOK, V.: V Helsinkách o sociálních právech. In: *Tamtéž*, č. 11, s. 13 n.

60 MAŇÁK, Jiří: *Čistky v Komunistické straně Československa v letech 1969–1970*. Praha, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR 1997.

Novým vládcům dělal starosti hospodářský vývoj. Po okupaci klesal výkon československé ekonomiky⁶¹ a základní ukazatele státního rozpočtu se vyvíjely nepříznivě. Zatímco příjmy rozpočtu se snižovaly, růst sociálních nákladů se nezastavil. Populistická politika způsobila, že sociální náklady v roce 1970 vzrostly na 42,1 miliardu korun,⁶² což představovalo 10,9 procent vytvořeného národního důchodu.

Během šedesátých let se dosti usnadnilo cestování československých občanů do zahraničí. Po obsazení země armádami Varšavské smlouvy značný počet obyvatel zůstal v cizině a postupně odcházeli za hranice další. Některé země, jako například Švýcarsko, jim automaticky poskytovaly právo na azyl. V důsledku emigrace bylo rozděleno mnoho rodin. Doma byli emigranti trestáni zabavením majetku, což často poškozovalo jejich rodinné příslušníky. V případě návratu do vlasti museli počítat také se sociální diskriminací. Československým občanům se doba zaměstnání (pracovní činnosti) v cizině započítávala do nároků v sociálním zabezpečení jen za předpokladu, že se zdržovali mimo vlast s povolením příslušného státního orgánu. Výjimky mohl povolit jen ústřední orgán nadřízený orgánu, který byl příslušný rozhodnout o zápočtu doby zaměstnání (pracovní činnosti) v cizině.⁶³

V centralizaci a utužování moci pokračovalo nové vedení i v roce 1970. Posloužil k tomu především zákon č. 101/1970 Sb., jenž stanovil zásady pro zákony národních rad o důchodové dani a příspěvku na sociální zabezpečení. Tím došlo k nahrazení zákonů č. 83/1966 Sb., č. 131/1968 Sb., č. 133/1969 Sb. a vládního nařízení č. 100/1966 Sb. Systém zavedený v letech 1966 až 1968 byl označován za „nepřehledný, nevyhovující a nepodporující žádoucí ekonomický a sociální rozvoj“.⁶⁴ Zmíněnou novou zákonnou úpravou byly zrušeny daňové výhody, zejména při daňovém zvýhodnění poskytování služeb, a zavedeno progresivní zdanění zisku. Uzákoněním příspěvku na sociální zabezpečení byl zahájen proces postupného přesouvání úkolů sociálního státu na zaměstnavatele.

V tomto období rovněž výrazně klesla produktivita práce. Souviselo to s uvolněním pracovní kázně, což bylo především důsledkem politických událostí. Kvůli utužení pracovní kázně byl novelizován zákoník práce (zákon č. 153/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce). V důvodové zprávě si autoři stěžovali, že tento neuspokojivý stav nepříznivě ovlivňuje vývoj v národním hospodářství. Zákoník práce se měl stát účinnějším nástrojem k upevňování pracovní kázně a státní disciplíny na všech stupních řízení a k posilování autority vedoucích pracovníků. I to byla, vedle daňové úpravy, cesta k utužení centralizace. Změny podle novelizovaného zákoníku práce zahrnovaly: rozšíření pravomocí organizací při rozvazování

61 Viz Kolektiv autorů Ministerstva financí ČSSR: *Analytický přehled vývoje čs. ekonomiky a rozpočtového hospodářství v letech 1970–1989*. (Jedná se o interní dokument ministerstva financí, v osobním archivu autora.)

62 Viz HAVELKA, Jaroslav – VACHEL, Jan: *Sociální politika a vývoj životní úrovně v ČSSR*. Praha, Horizont 1971.

63 Viz zákon Federálního shromáždění č. 133/1969 Sb., jenž stanovil zásady pro zákony národních rad, zákon České národní rady č. 173/1969 Sb., o podnikových daních a příspěvku na sociální zabezpečení, a obdobný zákon Slovenské národní rady č. 178/1969 Sb.

64 Viz důvodová zpráva k zákonu č. 101/1970 Sb.

pracovního poměru výpovědí; zpřísnění podmínek placení přesčasového příplatku; zavedení přiměřené náhrady vzniklé škody na pracovníkovi, který proti ní nezažadoval; rozšíření povinnosti pracovníků vracet náklady vynaložené na zvýšení jejich kvalifikace; zvýšení regulace zaměstnávání mládeže po dokončení povinné školní docházky; rozšíření působnosti zákoníku práce i na pracovní vztahy členů výrobních družstev – z družstevníků se tak fakticky stali zaměstnanci družstva (úprava se však nevztahovala na zemědělská družstva, protože by se tím zároveň družstevníkům zvýšila jejich právní ochrana).

Centralizovala se i státní sociální správa. Například bylo zrušeno ministerstvo pro mládež a tělesnou výchovu (zákon České národní rady č. 34/1970 Sb., o zrušení ministerstva pro mládež) bez určení nástupnického resortu. Již dříve bylo zřízeno federální ministerstvo práce a sociálních věcí, které nahradilo dosavadní Státní mzdovou komisi a Státní úřad důchodového zabezpečení. Utužování centrální moci vláda vyvažovala populistickými sociálními opatřeními. Již začátkem roku 1969 byly uskutečněny některé sociální návrhy z roku 1968. Tak 1. ledna 1969 nabyl účinnosti zákon č. 161/1968 Sb., o zvláštním přídatku k dávkám, o změnách v důchodovém zabezpečení účastníků odboje a některých dalších změnách v sociálním zabezpečení. Stejným dnem nabyly účinnosti i další předpisy v důchodové oblasti, a to vyhláška č. 179/1968 Sb., o některých dalších změnách vyhlášky SÚSZ č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění vyhlášky č. 91/1968 Sb., a vyhláška č. 181/1968 Sb., jíž se mění a doplňuje vyhláška SÚSZ č. 105/1964 Sb., o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících a o poskytování zaopatřovacího příspěvku členům jejich rodin, ve znění vyhlášky č. 93/1968 Sb. Realizovala se i opatření na pomoc chudým,⁶⁵ která byla připravena ještě před okupací. Byl zaveden zvláštní přírůstek k důchodům určený na kompenzaci růstu cen, upravena nejnižší výměra důchodů, byl-li důchod jediným nebo hlavním zdrojem příjmu, a zvýšena nejvyšší výměra důchodů osob, které zůstaly nadále zaměstnány. Nově se také nesměl krátit vdovský důchod při souběhu s výdělkem. Jakkoli z odborné obce zaznívaly hlasy po zavedení práva na sociální minimum, vláda je nevyslyšela.⁶⁶

Největší změny se týkaly rodinné politiky. Nové vedení převzalo některé programy ve prospěch rodin z roku 1968. Orientovalo se přitom na propopulační opatření, která měla zvýšit počet narozených dětí a ovlivnit tak populační vývoj. Základním nástrojem pronatalitní politiky měl být nově zavedený mateřský příspěvek, navržený již v roce 1968 (zákon Federálního shromáždění č. 154/1969 Sb., o mateřském příspěvku).⁶⁷ Byly zavedeny i některé pozitivní parametrické změny v soustavě podpory rodin s malými dětmi.

65 Tehdy ovšem pojem „chudí“ ve vztahu k lidem žijícím v Československu cenzura nepřipouštěla, namísto něj se používalo slovo „potřební“.

66 J. H.: Na okraj práva na minimum. In: *Sociální politika*, roč. 1, č. 1 (1969), s. 5.

67 Viz WYNNYCZUK, Vladimír a kol.: *Mezinárodní srovnání populačních politik*. Praha, Československý výzkumný ústav práce a sociálních věcí, pracoviště v Praze 1974.

Počáteční etapu „normalizace“ uzavřel „nový“ čtrnáctý sjezd KSČ v roce 1971, který anuloval konání „ilegálního“ vysočanského sjezdu ze srpna 1968. Komunistická strana zde odmítla řešení ekonomických problémů zvyšováním cen, nájmu a potravin a místo toho požadovala upevnění měny, sociálních jistot a zlepšení zásobování obyvatel. Akcelerovala tak praxi subvencování (respektive „dotování“, jak se tehdy psalo) maloobchodních cen zboží a služeb.⁶⁸ Byl to přístup poplatný ideologické tezi, že společnost dosáhne komunismu růstem mezd a snižováním cen zboží a služeb, který ovšem vedl ke značnému zatížení státního rozpočtu. Tato praxe byla odstraněna až liberalizací cen k 1. lednu 1991.

Korporativizace sociální politiky a propopulační opatření (1971–1975)

V této etapě se nové vedení země pokoušelo obnovit ekonomický růst po útlumu z let 1969 a 1970 a získat si podporu společnosti. Charakteristickým jevem pro toto období vývoje sociálního státu byla delimitace sociálních činností na zaměstnavatele, tedy rozvoj komunistického pojetí sociální politiky vedoucí ke korporativizaci sociálního státu. Veřejné sociální úkoly se nyní přenášely na podniky⁶⁹ a částečně též na obce. Kladl se přitom důraz na podnikový „rozvoj péče o pracující“, k němuž vydalo federální ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 1973 metodické pokyny.

Ve snaze získat si podporu pro „normalizační“ režim Husák vytyčil jako hlavní cíl sociální politiky vyšší uspokojování potřeb a upevňování sociálních jistot pracujících. Mělo se tak dít udržováním stability cen, růstem životní úrovně těch, kteří nemohou pracovat, podporou populačního vývoje, zvyšováním podpory rodinám s dětmi a mladým manželstvím a dále zlepšením systému důchodového zabezpečení, zejména pak řešením problémů „starodůchodců“, s cílem motivovat k dobrovolnému prodlužování pracovní aktivity do vyššího věku.⁷⁰ V důsledku pronatalitních opatření a valorizace dávek tak v tomto období narůstaly sociální výdaje.

Pronatalitní politika byla završena v roce 1972, kdy mateřský příspěvek doplnilo zvýšení přídatku na děti (zákon č. 99/1972 Sb., o zvýšení přídatků na děti a výchovného). Jako opatření proti problémovým rodinám, které neposílaly své děti do školy a podobně, bylo uzákoněno pravidlo, že přídatky na děti (výchovné) byly určeny výlučně k péči o nezaopatřené děti, a pokud příjemce přídatků na děti neplnil své povinnosti, vyplácely se příslušnému národnímu výboru. V roce 1973 byla pak

68 Srov. KALENSKÁ, Marie a kol.: *Základy sociálního zabezpečení*. Praha, Státní pedagogické nakladatelství 1975.

69 Viz PÁNEK, Zdeněk – ŠÁLKOVÁ, Helena: *Podniková sociální politika*. Praha, Institut Československý komitét pro vědecké řízení 1974. (Skutečným autorem této práce byl z valné většiny Igor Tomeš, jehož publikační možnosti v době „normalizace“ byly ovšem omezené.)

70 V letech 1965–1970 vzrostl počet občanů poproduktivního věku (muži nad šedesát a ženy nad pětapadesát let) z 18,6 na 20 procent obyvatel ČSSR a vzrostl počet starobních důchodců (viz KLIMENTOVÁ, Jana: *Soustava ukazatelů důchodového zabezpečení starých občanů*. Bratislava, Československý výskumný ústav práce a sociálních věcí 1977).

zavedena pěstounská péče jako zvláštní forma státem řízené a kontrolované dlouhodobé náhradní výchovy dětí v rodině (zákon č. 50/1973 Sb., o pěstounské péči).

Výsledky Husákovy propagační politiky se projeví už zkráje sedmdesátých let. Míra sňatečnosti mezi lety 1960 a 1970 vzrostla ze 7,7 na 9,2 na tisíc obyvatel České republiky a míra porodnosti mezi lety 1966 a 1970 z 13,3 na 15,1 živě narozených. Ovšem úmrtnost se mezi lety 1960 a 1970 zvýšila z 9,7 na 12,6 na tisíc obyvatel České republiky a střední délka života při narození klesla ve stejném období z 67,6 na 66,2 roky.⁷¹ Populační boom však nezpůsobila jen Husáková pronatalitní reforma. Důležitá byla rovněž skutečnost, že tehdy vstupovaly do období fertility silné poválečné ročníky. Porodnost by se proto zřejmě bývala zvyšovala i bez podpůrných sociálních opatření.

Hlavní tendencí v sociální politice v tomto období však bylo přenesení sociálních nákladů na podniky, a tedy jejich započítání do výrobních nákladů. Právní rámec k tomu byl vytvořen v zákoníku práce kapitolou „Péče o pracující“. Předsednictvo ÚV KSČ dalo k tomuto přesunu sociální odpovědnosti pokyn směrnicí obsaženou v jeho usnesení ke kádrové a personální práci z 6. listopadu 1970.⁷² Všem kádrovým a personálním útvarům uložilo zajišťovat sociální péči o pracující v oblasti bezpečnosti a hygieny práce, sociálněprávní ochrany, závodního stravování, využití volného času, závodní rekreace, rozvoje kulturních a tělovýchovných potřeb a v oblasti péče o vybrané skupiny pracovníků (mladistvé, těhotné ženy, pracovníky na rizikových pracovištích, důchodce). Do značné míry živelně a iniciativně tak podniky začaly investovat do péče o své pracovníky, což ovšem na druhé straně destabilizovalo jejich ekonomické výkony. Bylo proto nutné tuto činnost regulovat. Vláda k tomu vydala v roce 1973 usnesení, kterým schválila zásady péče o pracující v podobě, jak je připravilo federální ministerstvo práce a sociálních věcí. Hlavní zásadou bylo, že péče o pracující musí odpovídat „přiměřeným, společensky uznávaným potřebám pracovníků“, chránit jejich zdraví, zvyšovat jejich kvalifikaci a působit na rozvoj organizace (podniku).⁷³ Tím se mělo zabránit spotřebitelskému pojetí péče o pracující, která měla navazovat na státní systém celospolečenské péče o obyvatelstvo. Nicméně organizace, respektive podniky měly budovat potřebná hygienická, kulturní, stravovací, ubytovací, rekreační a dětská zařízení, a dokonce i domovy důchodců – a to vše provozovat z vlastních prostředků.

Tato snaha regulovat obsah a rozsah péče zaměstnavatelů o jejich zaměstnance se však ústředním orgánům doslova vymkla z rukou a časem se rozrostla do nepřijatelných rozměrů. Například výrobní hospodářská jednotka (VHJ) Hutnictví železa měla pro 143 tisíc svých zaměstnanců v sedmnácti podnicích ve své režii čtyři nemocnice, přes pět stovek lékařů, šestatřicet rekreačních zařízení (z toho tři v zahraničí), více než čtrnáct tisíc bytových jednotek, domov důchodců a útulek pro osamělé ženy s dítětem, přičemž v závodním stravování se tu vařilo více než

71 Viz *Populační vývoj v ČR v mezinárodním porovnání v letech 1960–1997*. Praha, Český statistický ústav 1998, s. 10.

72 Viz PÁNEK, Z. – ŠÁLKOVÁ, H.: *Podniková sociální politika*, s. 30.

73 *Tamtéž*.

pětaosmdesát tisíc jídel denně. Ve Východoslovenských železárnách Košice měli i farmu se skleníky, vytápěnými teplem z chladíren, a vedle čerstvé zeleniny po celý rok produkovali i prasata pro své závodní stravování.⁷⁴

Toto období bylo završeno patnáctým sjezdem KSČ v roce 1976, který vyjádřil uspokojení nad dosavadním vývojem sociální politiky a vytyčil další stěžejní cíle pro novou pětiletku.

Podnikové sociální plánování podle sovětského vzoru (1976–1981)

V tomto období vrcholil výše zmíněný proces korporativizace sociálního státu a přejímání metod sociálního plánování podle sovětského vzoru. V roce 1974 v podniku Světlana v tehdejší Leningradské oblasti podnikový sociolog vypracoval pětiletý program rozvoje „pracovní síly“ (tedy pracujících) a péče o ni, který nazval „sociální plán podniku“. Šlo o období dokumentů nazývaných v Československu „péče o pracující“. Ústřední výbor Komunistické strany Sovětského svazu plán vyhlásil za příkladný postup a udělal z něj doporučenou praxi. Všechny podniky v Sovětském svazu tak začaly sociálně plánovat. Tato praxe podnikového sociálního plánování k nám pronikla v roce 1976. Ekonomika se v té době potýkala s problémy a národní důchod nerostl jako dříve.⁷⁵ Gustáv Husák na patnáctém sjezdu KSČ v roce 1976 nicméně konstatoval, že pátá pětiletka úspěšně skončila s přebytkem. Nehovořil už o tom, že číselné normy pětiletky se musely v jejím průběhu několikrát korigovat a „tlumit“, aby se plán mohl splnit. Stát ekonomicky ztrácel tempo růstu a nebyl schopen udržet tak vysoké sociální náklady, které se odvíjely od politické linie vytyčené na minulém komunistickém sjezdu. Dá se říci, že sociální náklady tehdy doslova stravovaly investice do technického rozvoje.

Podíl sociálních dávek na celkových příjmech v jednotlivých typech československých domácností narůstal s počtem závislých dětí a klesal s celkovou výší příjmu na člena domácnosti. Stát na sebe přebíral významnou část nákladů na úhradu životních potřeb praceneschopných obyvatel. Sociální politika tak podle Miroslava Hiršla umožňovala „sblížení míry práce a míry spotřeby, do jisté míry nezávisle na výši rodinné zátěže, vyjádřené jako počet vyživovaných na jednoho ekonomicky aktivního“, čímž byly „značně omezeny prvky sociální nerovnosti vyplývající z rozdílného rodinného postavení“.⁷⁶

Opatrně se rozvíjela sociální péče, zakotvená v roce 1975 zákonem o sociálním zabezpečení (zákon č. 121/1975 Sb.). Byla zde vymezena jako péče, již stát zajišťuje občanům, kteří „se ocitli v nepříznivých životních poměrech a nemohou je překonat bez pomoci společnosti, a občanům, jejichž životní potřeby nejsou jinak zajištěny,

74 Viz výzkumné zprávy Technicko-ekonomického výzkumného ústavu hutního průmyslu (TEVÚH), který spadal pod ministerstvo hutnictví a těžkého strojírenství. (V osobním archivu autora.)

75 Viz *Historická statistická ročenka ČSSR* (viz pozn. 6).

76 HIRŠL, M.: *Vztah pracovních a sociálních příjmů v různých typech domácností ČSSR (1960–1976)* (viz pozn. 24).

zejména dávkami nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení nebo jinými dávkami a službami, poskytovanými podle zvláštních předpisů“. Odděleně od sociální péče byla upravena péče o staré občany a občany těžce postižené na zdraví.⁷⁷

Po dílčím ekonomickém oživení byl v roce 1978 podstatným způsobem rozšířen okruh prací, při nichž se starobní důchod poskytoval v nezměněné výši. Souviselo to s nedostatkem pracovních sil, které pociťoval zejména průmysl. Tento nedostatek byl způsoben jednak extenzivním rozvojem ekonomiky (rozvoj závisel právě na růstu počtu pracovníků), jednak používanou plánovací metodikou. Plán totiž podnikům stanovil průměrné mzdy, které nesměly být překročeny, a proto podniky musely přijímat málo kvalifikované pracovníky, aby bylo možné poněkud navýšit mzdy pracovníkům vysoce kvalifikovaným – to ovšem vedlo k sociální přezaměstnanosti a současně vyvolávalo ekonomickou potřebu dalších nízkopříjmových pracovníků. V roce 1979 se pak zvýšily důchody, přídavky na děti a výchovné k důchodu. Došlo i ke sjednocování úprav nemocenského pojištění některých kategorií osob. Celé toto období bylo završeno šestnáctým sjezdem KSČ v roce 1981.

Dílčí pokusy o reformu sociální politiky (1982–1989)

Počátkem osmdesátých let začalo být zřejmé, že centralismus a korporativizace vytvořily závažné problémy, které je nutné řešit. Sociální náklady vzrostly natolik, že výrazně tlumily investiční záměry, a docházelo ke zřejmé krizi komunistického systému plánovaného a centrálně řízeného hospodářství. Tento stav si vynutil důslednější centrální regulaci podnikového sociálního plánování. Hledání nových přístupů a řešení oživily Gorbačovovy snahy o reformu sovětského totalitního pojetí socialismu, které od roku 1986 pronikaly i do Československa. V roce 1988 byla pak také přijata komplexní reforma sociálního zabezpečení.

Chronickým projevem ekonomických těžkostí a snižujícím se tempa růstu národního důchodu se staly nedostatky v zásobování obyvatelstva. Rozmáhal se „černý obchod“ a naturální směna.⁷⁸ I dělníci v podnicích se uchylovali k různým formám občanské neposlušnosti „v mezích zákona“, jako bylo například podávání skupinové výpovědi na protest proti poměrům v podniku, neúčast na oficiálních manifestacích, odmítání nabízených funkcí. Mezi hlavní obtíže patřil pomalý vzestup produktivity práce a zaostávání růstu mezd oproti rychle stoupajícím životním nákladům. V roce 1989 národní důchod meziročně vzrostl o pouhých šest desetin procenta, mzdy ročně rostly jen o dvě procenta a náklady o tři i více procent.⁷⁹ Částečně byla tato disproporce tlumena rostoucím subvencováním cen. Hospodářské údaje se

77 V zákoně č. 100/1988 Sb. byla sociální péče o těžce postižené občany a staré občany opět sloučena, ač slučování těchto dvou kategorií občanů (zachováme-li toto pojetí kategorií) postrádá logiku.

78 Šířila se tehdy anekdota, že „socialismus je systém, kdy v obchodech nic není, ale všichni všechno mají“.

79 Viz BÁLEK, Alexej: Československá ekonomika v osmdesátých letech 20. století. In: *Acta Oeconomica Pragensia*, roč. 15, č. 7 (2007), s. 45–54.

tehdy začaly uvádět raději v absolutních číslech namísto procent jako dříve, aby se tak před běžnými lidmi zakryl pokles tempa růstu.

Zásadní impulzy přinesl sedmadvacátý sjezd sovětských komunistů v roce 1986, na němž Michail Gorbačov prosadil politiku „glasnosti“ a „perestrojky“. Cílem byla jednak větší otevřenost a demokratizace veřejného života, jednak urychlení ekonomického rozvoje. Sovětský generální tajemník tento záměr formuloval slovy: „Co rozumíme urychlením? Především zrychlení tempa hospodářského růstu. A nejen to. Jeho podstata je v nové kvalitě růstu: ve všestranné intenzifikaci výroby na základě vědeckotechnického pokroku, strukturální přestavby ekonomiky, efektivních forem řízení, organizace a stimulování práce.“⁸⁰

Tato změna kurzu se odrazila i na jednání sedmnáctého sjezdu KSČ v roce 1986. Zatímco minulý sjezd v roce 1981 se konal zcela v tradičním duchu, nyní už byla zjevnější snaha o porozumění aktuálním problémům. V souladu s požadavkem větší „otevřenosti“ Gustáv Husák přiznal, že ekonomické problémy mají nepříznivý vliv na celý vnitřní vývoj. Sváděl je na výrazně rostoucí náklady na opatřování surovin, materiálů a palivo-energetických zdrojů z domácí produkce i z dovozu, na nutnost urychlit splácení úvěrů ve volných měnách a na slabší úrodu v letech 1981 a 1982, způsobenou mimo jiné špatným počasím. Komunistické vedení pochopilo, že „projídat“ výnosy z národního hospodářství nebyl dobrý nápad. Předseda federální vlády Lubomír Štrougal požadoval zavádění nových technologických způsobů výroby na základě dlouhodobé a vědecky podložené strategie namísto dosavadních extenzivních praktik. Ač bylo nutné reformovat také systém sociální spotřeby, vedení státu k tomu nenašlo odvahu. Vláda se snažila získávat si obyvatelstvo i nadále velkorysou sociální politikou. Změnila však rétoriku, když prohlašovala, že základem růstu životní úrovně musí být pracovní příjmy⁸¹ namísto růstu sociálních nákladů a umělého udržování maloobchodních cen.

Sociální legislativa v první polovině osmdesátých let nedoznala hlubších změn. Pokračovalo se v dosavadní štedré praxi, zvyšovaly se krátkodobé dávky, několikrát se nepatrně zvýšily důchody, dále se posílila preference hornických zaměstnání. Sociální zabezpečení prakticky stagnovalo. V roce 1983 došlo jen ke sjednocení sazeb nemocenského pojištění (zákon č. 148/1983 Sb.) a drobné důchodové reformě (zákon č. 116/1983 Sb.). Teprve po zmíněných politických posunech z let 1985 a 1986 se začalo sociální zabezpečení reformovat. V roce 1987 byly provedeny parametrické změny v nemocenském zabezpečení, které se dotkly podpory při ošetřování člena rodiny (zrovnoprávnění obou rodičů) a peněžité pomoci v mateřství (délka podpůrné doby a stanovení dne nástupu na mateřskou dovolenou). Změnila se i doba poskytování dávky v případě převzetí dítěte do péče nahrazující péči mateřskou (zrovnoprávnění mužů). Reformy pokračovaly i v roce 1988 (zá-

80 Politická zpráva Ústředního výboru KSSS XXVII. sjezdu Komunistické strany Sovětského svazu přednesená generálním tajemníkem ÚV KSSS soudruhem Michailem Sergejevičem Gorbačovem dne 25. února 1986. In: *XXVII. sjezd Komunistické strany Sovětského svazu: 25. února – 6. března 1986. Dokumenty a materiály*. Praha, Svoboda 1986, s. 30.

81 Viz 17. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 24.–28. března 1986. Praha, Svoboda 1986.

kon č. 103/1988 Sb.). Peněžitá pomoc byla přiznána i pracovníkovi, který pečoval o dítě, jestliže jeho nemocné manželce se neposkytovala peněžitá pomoc v mateřství. U přídatku na děti se měnily podmínky pracovního úvazku a odpracované doby potřebné pro vznik nároku.

Pokud šlo o důchodové zabezpečení, uznávalo se, že konkrétní podmínky nároku a konstrukce výpočtu důchodů stanovené před mnoha lety již nevyhovují, protože zvyšovaly nivelizaci a oslabovaly ekonomickou i sociální funkci důchodů. Vzhledem k tomu bylo rozhodnuto provést úpravy systému, a to ve třech etapách. V první etapě (od 1. října 1987) byly zvýšeny nízké důchody, které byly jediným zdrojem příjmu. Ve druhé etapě (od 1. října 1988) došlo k diferencovanému zvýšení všech vyplácených důchodů podle data jejich přiznání. V konstrukci výpočtu důchodů bylo záměrem posílit zásluhové hledisko při jejich vyměřování (zákon č. 100/1988 Sb.). V plánované třetí etapě, která se měla uskutečnit v roce 1990, se měla výše důchodů začít přizpůsobovat vývoji mezd.

Dosavadní přesouvání sociálních činností na podniky ovšem nedoznalo zásadnějších změn. O rozsahu podnikových sociálních nákladů lze usuzovat z následujících čísel. V oblasti péče o pracující se rozvíjelo především závodní stravování, kde se v roce 1984 stravovalo téměř čtyřiačtyřicet procent zaměstnanců a poukázky na stravování v restauracích dostávalo dalších zhruba deset procent zaměstnanců. Navíc tyto podíly rostly. V rozsáhlé síti podnikových a odborářských rekreačních zařízení se ročně vystřídalo tři a půl milionu účastníků, pět set dvacet tisíc dětí se zúčastnilo pionýrských táborů. K tomu ještě podniky spravovaly rozsáhlý bytový fond, financovaly jeho údržbu a stavěly nové byty. Ke konci osmdesátých let velké podniky provozovaly vedle již uvedených zařízení ještě i domy kultury a domovy důchodců pro své zaměstnance, kteří uvolnili pro podnik byt. Rozšiřovaly též síť předškolních zařízení (jeslí a mateřských školek) pro své zaměstnance a financovaly domovy pro osamělé matky. Rozsah a sociální zátěž podniků jsou patrné z následujícího konstatování Miroslavy Šolcové: „Péče o pracující v podnicích tvoří důležitou součást sociální politiky strany. Jen z fondu kulturních a sociálních potřeb bylo poskytnuto za 6. pětiletku na péči o pracující více než 25 mld. Kčs a za 4 roky 7. pětiletky téměř 29 mld. Kčs. (...) V tomto směru orientoval další rozvoj péče podniků o pracující i 17. sjezd KSČ.“⁸²

Sociální ochrana i v pozdní fázi socialistického Československa byla rozsáhlá, ale bez alternativ. Občan mohl jen přijímat, co stát byl ochoten poskytnout. Stát lidi „obšťastňoval“ podle svých představ. Nivelizace mezd a sociální ochrany ubírala lidem zájem o práci. Produktivita práce rostla velmi pomalu a lidé ztráceli stimulaci k vyššímu výkonu.

82 ŠOLCOVÁ, Miroslava: Některé teoretické podněty pro rozvoj sociální politiky ve světle závěrů XVII. sjezdu KSČ. Článek vyšel ve *Vědeckém bulletinu Ústavu marxismu-leninismu ÚV KSČ a Ústavu marxizmu-leninizmu ÚV KSS* v roce 1987. Autor měl k dispozici pouze kopii textu a další bibliografické údaje se nepodařilo dohledat.

Směrem k demokratické transformaci sociální politiky

Komunistická vláda v Československu deformovala demokratickou povinnou sociální solidaritu a nahradila ji marxistickým pojetím kolektivismu⁸³ podle sovětského modelu. Komunisté zrušili chudinskou péči a sociální služby jako přežitky kapitalismu s argumentem, že socialismus vyřeší všechny sociální otázky. Zestátnili zdravotnictví.⁸⁴ „Sjednotili“ sociální dávky tím, že zrušili zaopatření státních zaměstnanců i národní pojištění a nahradili je jednak nemocenským pojištěním, financovaným zaměstnavateli od prvního dne a spravovaným odbory, a jednak státním důchodovým zabezpečením, financovaným ze státního rozpočtu. Zrušili dávky v nezaměstnanosti, protože v podmínkách nucené práce⁸⁵ nebyly již potřebné. Výsledkem tohoto procesu bylo nahrazení demokratické povinné sociální solidarity sociálním kolektivismem. Všichni byli zaměstnanci státu nebo „kvazidružstev“ (zemědělských a výrobních) a dostávali od státu – svého zaměstnavatele – dávky v zákonem předepsaných případech a v nivelizované výši. Prostor pro soukromou iniciativu a dobrovolnou vzájemnost byl vyřetřován.

Sociální stát ve sledovaném období byl v nemalé míře i nástrojem propagandy k získání podpory lidí pro ideje socialismu. Struktura sociální ochrany byla deformována mnoha nesystémovými prvky, které byly zaváděny především z politických důvodů bez ohledu na ekonomické možnosti státu. Ve snaze o pacifikaci obyvatelstva docházelo k nehospodárnému nakládání s prostředky, či spíše k doslovnému plýtvání sociálními náklady. Ty přitom rostly rychleji než národní důchod, více než produktivita práce a v osmdesátých letech i rychleji než mzdy. Přitom zátěž těchto nákladů se stále více přesouvala na podniky. Paradoxně však zároveň rostl i počet chudých a sociálně potřebných, kteří propadali sítem sociální péče, již podniky a stát nabízely.⁸⁶ I tato bezvýchodnost sociální politiky jistě přispěla k víceméně samočinnému rozpadu komunistického režimu v roce 1989.

Konec takzvané normalizace byl tušený a někteří se na něj už v letech 1988 a 1989 připravovali.⁸⁷ Diskutovalo se nejen v kruzích disidentů, ale i na jiných fórech, jako byla třeba setkání v Domě techniků na Novotného lávce v Praze nebo semináře vedenní odborníky z vysokých škol a vědeckovýzkumných pracovišť (například Prognostického ústavu). Jedno takové středisko, které se zabývalo otázkami důležitými pro

83 V přístupech „mladého“ Marxe (1842–1847) a „starého“ Marxe (1848–1875) k mnoha otázkám včetně sociální politiky jsou zřetelné rozdíly. Pro změny v jeho pojetí demokratické povinné sociální solidarity jsou nejdůležitější díla *Komunistický manifest* (1848) a *Kritika Gothajského programu* (1875).

84 Státní zdravotnictví v SSSR bylo výsledkem nedostatku zdravotního personálu za občanské války.

85 Povinnost pracovat byla zavedena již dekretem prezidenta republiky č. 104/1945 Sb.

86 Dokládají to výzkumy Miroslava Hiršla publikované Československým výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, resp. Výzkumným ústavem sociálního rozvoje a práce v 70. a 80. letech.

87 Srv. PITHART, Petr: *Devětaosmdesátý: Vzpomínky a přemýšlení. Krédo*. Praha, Academia 2009.

budoucnost sociálního státu, vzniklo díky Jiřímu Šanderovi v tehdeším Výzkumném ústavu sociálního rozvoje a práce. Pracovalo se zde na koncepci demokratického uspořádání rodinné politiky (skupina vedená Josefem Alanem, v níž působila Věra Habrlová, Bohuslav Jungmann a další) a sociálního zabezpečení (skupina vedená Igorem Tomešem, v níž působila Jiřina Šiklová, Ladislav Průša, Jaroslav Dostál, Zuzana Havrdová a další dnes známí odborníci).⁸⁸

Návrh postkomunistické transformace sociální politiky vycházel také z výzkumných počínů, na nichž v letech 1986 až 1989 pracovali zaměstnanci a spolupracovníci pražské pobočky Výzkumného ústavu sociálního rozvoje a práce, kteří se pak na transformačním scénáři z velké části sami podíleli. Byly to výzkumy a náměty, které pro otázky zaměstnanosti vypracoval zejména Milan Horálek, pro otázky rodinné politiky zejména Josef Alan a Věra Habrlová, pro otázky sociálního zabezpečení Jiří Biskup, Bohuslav Jungmann a Jana Klimentová. V šestnáctičlenné pracovní skupině externistů, kterou vytvořil Jiří Šandera, byli mimo jiné zapojeni Jiřina Šiklová, Ladislav Průša, Jaroslav Dostál, Zuzana Havrdová nebo Igor Tomeš. Přispěli i odborníci z ministerstva práce a sociálních věcí, hlavně Jiří Král, Petr Víšek, Vít Samek, Jan Přib a Věra Burdová. Výsledné materiály byly k dispozici již ve druhé polovině roku 1989.

Od prosince 1989 práce na sociální strategii vedl ministr Petr Miller, který konzultoval některé otázky s Jiřím Večerníkem ze Sociologického ústavu a se svými náměstkami Milanem Horálkem a Igorem Tomešem, kteří dlouhodobě působili jako odborníci na sociální politiku. Vycházel přitom z myšlenky, že ekonomická reforma bude narážet na problémy, nebude-li doprovázena sociální reformou.⁸⁹ Vláda se pak ztotožnila s návrhem Petra Millera, že budou vypracovány dva scénáře reformy, jeden ekonomický a jeden sociální. Na federálním ministerstvu práce a sociálních věcí se začalo intenzivně pracovat na sociálním scénáři. Vycházelo se přitom z dochovaných materiálů, které vzešly ze zmíněných diskusí ve Výzkumném ústavu sociálního rozvoje a práce v druhé polovině osmdesátých let. Tyto materiály sloužily v roce 1990 jako podklad pro přípravu vládního scénáře sociální reformy.⁹⁰ Tento scénář byl tedy dílem širokého okruhu odborníků, kteří potřebné změny připravovali ještě v době komunistické totality, a zabýval se tím, jak reformovat socialistický sociální stát, aby vyhovoval demokratické občanské společnosti a tržní ekonomice.

Díky sociální politice Čalfovy vlády, která doprovázela razantní ekonomickou reformu, byla v polistopadovém Československu nejnižší nezaměstnanost a inflace v porovnání s ostatními evropskými postkomunistickými státy. Důsledky nezaměstnanosti tlumila malá privatizace a přechod statisíců lidí ze zaměstnání do živnos-

88 Viz např. publikace *Principy koncepce čs. důchodového pojištění*. Bratislava, Výzkumný ústav sociálního rozvoje a práce 1990 (ediční řada Trendy, č. 4).

89 S touto myšlenkou přijela začátkem roku 1990 delegace Světové banky, které nás seznámila s neúspěchy brazilské ekonomické reformy, způsobené sociálním napětím. Sociální experty vedl Ralph Harbinson a v delegaci byl i profesor Nicola Barr z London School of Economics and Political Science.

90 Podrobněji viz RYS, Vladimír: *Česká sociální reforma: Sociologická studie*. Praha, Karolinum 2003.

tenského podnikání. Důsledky inflace zmírňovalo zavedení státního vyrovnávacího příspěvku. Byla odstraněna diskriminace v sociálním zabezpečení a cílevědomě zahájena jeho reforma. Zmizely i všechny rozpory s ratifikovanými úmluvami Mezinárodní organizace práce. Československá federativní republika za to získala mezinárodní uznání.