

Univerzita Karlova
Fakulta humanitních studií



Bakalářská práce

Institucionalizace pojišťovnictví: Srovnávací analýza české a německé situace

Hana Karmazínová

Vedoucí práce: doc. Ing. Karel Müller, CSc.

Praha 2020

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

.....

podpis

Poděkování

Ráda bych zde poděkovala vedoucímu bakalářské práce doc. Ing. Karlovi Müllerovi, CSc. za jeho cenné rady, připomínky, komentáře a vždy rychlou odezvu na mé dotazy.

Abstrakt

Cílem práce je studium kulturního kontextu, který ovlivňoval formování zajišťovacích a pojišťovacích institucí v českých zemích. Využit bude historicko-sociologický a srovnávací přístup, který umožní sledovat faktory, které vedou k neurčitosti a nejistotám v lidských aktivitách a stimulují tvorbu opatření, které zmírňují faktory neurčitosti lidského jednání. Základním faktorem zajišťovacích aktivit je samotný proces mezilidské komunikace, tvorby pravidel jednání a jim odpovídajících institucí. S ohledem na kontext současných – moderních společností lze tyto zajišťovací aktivity sledovat jak v různých úrovních a oblastech institucionálního uspořádání, tak zejména v integrující úrovni národních států. Ve středoevropském historickém kontextu se regulativní úloha státu uplatňovala již v monarchickém kontextu a s postupujícími revolučními mocenskými změnami se prosazovaly demokratické formy politické veřejnosti a soukromé podnikatelské sféry jako určujících prostředků moderní moci – v tomto kontextu se také utvářejí sociální aktéři změn.

Předmětem analýzy bude srovnání situace v českých zemích se situací v německé oblasti. Budu zejména sledovat problém, jakou úlohu sehrával stát a lokální hnutí při institucionalizaci pojišťovacích aktivit. V českých zemích v rámci Rakouska-Uherska a později u nás mělo formování pojišťovnictví oporu v lokálních aktivitách. Jeho institucionalizace probíhala jak v tlacích „zespoda“, tak v tlacích „shora“. Naproti tomu v německém kontextu probíhaly změny více v tlacích „shora“, v kontextu zájmů panujících stavů – císařství, šlechty a církve.

Klíčová slova: sociální zabezpečení, sociální stát, institucionalizace, pojištění, sociální politika

Abstract

The aim of this work is a study of the cultural context that influenced the formation of the reinsurance and insurance institutions in the Czech lands. I will use a comparative sociological and historical approach which allows me to trace the factors which lead to uncertainty in human activities and stimulate the implementation of measures which mitigate these factors. The fundamental factor of the reinsurance activities is the process of human communication, creation of the code of conduct and corresponding institutions. Considering the context of contemporary (modern) societies it is possible to monitor these

activities in different areas and levels of the institutional organization especially at the integrating level of the national states. In the Central European historical context, the regulatory role of the state had been applied already in the monarchical context and the democratic forms of the political public and private spheres were gaining ground together with the proceeding revolutionary power changes; in this context also the social participants were created.

The subject of the analysis is comparison of the situation in the Czech lands with the situation in the German region. I am monitoring the problem of the role of state and of the local movements during the institutionalization of the insurance activities. Forming of the insurance in the Czech lands within Austrian-Hungarian Monarchy and later in Czech countries was supported by the local activities. This institutionalization was supported by the duress „from down“ as well as by the duress „from up“. In German context, the changes took place rather in duress „from up“ in the context of the interests of the empire, aristocracy and church.

Key words: social security, welfare state, institutionalization, insurance, social policy

Obsah

I. Úvod a výzkumný problém	6
II. Teoretická část: Přehled teoretické diskuze k formování pojišťovnictví v kontextu modernizačních procesů ve střední Evropě	7
<i>Instituce</i>	7
<i>Sociální politika</i>	10
<i>Welfare state</i>	13
<i>Strategie a prostředky nestátních situovaných aktérů v oblasti pojišťovnictví</i>	16
<i>Spolky</i>	16
<i>Odbory</i>	17
<i>Politické strany</i>	17
III. Formulace výzkumných otázek	18
IV. Institucionalizace pojišťoven v Německu a v Rakousku-Uhersku a českých zemích	18
<i>Situace v Německu</i>	18
Období feudálního parlamentarismu	18
Moderní sociální zabezpečení v kapitalistických poměrech	19
První světová válka a Výmarská republika	24
Třetí říše a druhá světová válka	24
Německo po druhé světové válce	25
<i>Situace v českých zemích</i>	26
Období do 19. století	26
Počátky moderního sociálního zabezpečení	26
Období první republiky	36
Druhá světová válka, Protektorát Čechy a Morava	39
Důsledky války	39
1948-1989	40
V. Zhodnocení získaných poznatků, závěr	40
<i>Situovanost aktérů tvorby institucí sociálního pojištění s ohledem na formování sfér veřejné a soukromé moci a vládnutí</i>	41
<i>Stát jako důležitý aktér institucionalizace pojišťovnictví: změny v jeho využívání s ohledem na mocenské a kulturní poměry a jejich změny (stát monarchický a republikánský)</i>	43
<i>Situace v Německu</i>	43
<i>Situace v Rakousku-Uhersku</i>	45
<i>Závěr</i>	46
<i>Seznam použité literatury</i>	48

I. Úvod a výzkumný problém

Cílem práce je studium kulturního kontextu, který ovlivňoval formování zajišťovacích a pojišťovacích institucí v českých zemích. Využit bude historicko-sociologický a srovnávací přístup, který umožní sledovat faktory, které vedou k neurčitosti a nejistotám v lidských aktivitách a stimulují tvorbu opatření, které zmírňují faktory neurčitosti lidského jednání. Základním faktorem zajišťovacích aktivit je samotný proces mezilidské komunikace, tvorby pravidel jednání a jim odpovídajících institucí. S ohledem na kontext současných – moderních společností lze tyto zajišťovací aktivity sledovat jak v různých úrovních a oblastech institucionálního uspořádání, tak zejména v integrující úrovni národních států. Ve středoevropském historickém kontextu se regulativní úloha státu uplatňovala již v monarchickém kontextu a jen s postupujícími revolučními mocenskými změnami se prosazovaly demokratické formy politické veřejnosti a soukromé podnikatelské sféry jako určujících prostředků moderní moci – v tomto kontextu se také utvářejí sociální aktéři změn (stavy, dělnická, sociální, spolková hnutí). Zajišťovací aktivity se prosazovaly v různých oblastech nebezpečí či ohrožení (živelné pohromy, zdravotní problémy, stáří, podnikání, regulativní moc kapitalistů, státu a politické oligarchie). Jádrem sociálního pojištění, jak říká Munková, jsou čtyři součásti, a to důchodové pojištění, nemocenské pojištění, úrazové pojištění a pojištění pro případ nezaměstnanosti.¹ Pojišťování je poskytováno na principu solidarity (sociální pojištění) nebo principu kompenzačním (úrazové pojištění).

Předmětem analýzy bude srovnání situace v českých zemích se situací v německé oblasti. Budeme zejména sledovat problém, jakou úlohu sehrával stát a lokální hnutí při institucionalizaci pojišťovacích aktivit. V českých zemích v rámci Rakouska-Uherska a později u nás mělo formování pojišťovnictví oporu v lokálních aktivitách. Jeho institucionalizace probíhala jak v tlacích „zespoda“, tak v tlacích „shora“, naproti tomu v německém kontextu probíhaly změny více v tlacích „shora“, v kontextu zájmů panujících stavů – císařství, šlechty a církve. S pomocí poznatků o povaze institucí a institucionální analýze se soustředíme na úlohu kulturních (seberegulačních) zdrojů ve vybraných historických obdobích: na zakladatelské období moderního pojišťovnictví a vliv

¹ Munková, G. (2004). Sociální politika v evropských zemích (Social Policy in European Countries) (s.100). Karolinum: Praha.

tradičních kulturních zdrojů (chudinská péče, dělnické svépomocné spolky, soukromoprávní pojištění), na jeho formy a na období po druhé světové válce a vliv kulturních zdrojů při tvorbě sociální politiky národních států.

Pro zhodnocení poznatků a zodpovězení níže formulovaných výzkumných otázek budu tedy využívat metodu srovnávací a historické analýzy. V následující (druhé části práce) představím přehled teoretické diskuze k formování pojišťovnictví v kontextu modernizačních procesů ve střední Evropě. Poté v části třetí formuluji konkrétní výzkumné otázky. Ve čtvrté části práce se budu věnovat tématu institucionalizace pojišťoven, nejprve situaci v Německu, poté situaci v českých zemích. V poslední části pak zhodnotím získané poznatky a odpovědi na výzkumné otázky.

II. Teoretická část: Přehled teoretické diskuze k formování pojišťovnictví v kontextu modernizačních procesů ve střední Evropě

Instituce

Vymezení fenoménu institucí je nelehký úkol a věnovali se mu odborníci nejrůznějších oborů. Proč je mezioborový pohled důležitý, vysvětluje Müller: „Diferenciace věd o společnosti není náhodná...vznik a růst jednotlivých oborů reflektuje a spoluutváří moderní instituce. Poznávací i sociální status jednotlivých oborů tak indikuje stav a problémy institucionálního uspořádání společností. Lze tedy předpokládat, že mezioborový pohled na instituce nám určitou poznávací orientaci umožní“² Müller také vysvětluje, jak se různí nomotetické pojetí institucí (ekonomie, sociologie, politická věda) a pojetí idiografických oborů. Dle Müllera „nomotetický poznávací rámec...dokládá, že instituce v různých oblastech tržních ekonomik, sociální struktury i skupinové identity a koordinující úlohy státu prokazovaly již určitou funkčnost a stabilitu. I mezi těmito obory se však prosazovaly rozdíly v pojetí institucí ovlivňované zřejmě mírou jejich funkčnosti. Rozšiřování institucí kapitalistické tržní ekonomiky a její vnitřní dynamika vedly k pojetí institucí jako nástrojů omezování. Sociologie i politické vědy byly spíše ovlivněny

² Müller, K. (2017). Inovace-vědění-instituce: k výzvám současné doby (s. 137). Charles University in Prague, Karolinum Press.

narůstajícími konflikty a obtížemi v dosahování sociálního řádu. Jejich pohled na úlohu institucí zdůrazňoval potřebu orientovat různorodé zájmy a aktivity ve prospěch sociální soudržnosti i politické uspořádanosti... Idiografické obory pak byly v obtížnější situaci, neboť předmět jejich studia byl spojen spíše se sledováním (negativních) kulturních důsledků rané modernizace nebo s hledáním existenčně podmíněných rysů překrytých spletitostí jejich moderních forem, jak to sleduje antropologie. Historie měla v tomto oborovém seskupení nejvýhodnější pozici, neboť sehrávala důležitou legitimizační úlohu při budování národních států, v rámci jejichž stabilizovaných hranic se rýsoval obrys adekvátního institucionálního rámce modernity.³

Jak říká i Keller, definic pojmu instituce existují desítky, které se v mnohém liší, ale mají i něco společného – jsou považovány za osu každé kultury, za základ specificky lidského způsobu řešení problémů přežití. „Za instituci považujeme každý obecně praktikovaný způsob jednání sloužící k naplnění určité reálné anebo fiktivní potřeby. Schopnost člověka institucionalizovat své jednání je základem kultury, neboť institucionalizované jednání je náhradou pudového jednání zvířat. Člověk se liší od zvířat v té míře, v jaké se jeho instituce liší od jejich pudů.“⁴ Keller také vyzdvihuje dva nejčastěji se vyskytující typy definic instituce, funkcionální a antropologický. Funkcionalisticky pohlíželi na instituce například Spencer nebo Cooley, který instituce vymezuje jako komplex norem ustavených společností a umožňujících jí regularizovaným způsobem naplňovat její základní potřeby.⁵ Tato definice ale není úplná, jelikož každé institucionalizované jednání se společenskou potřebou rozhodně podložit či vysvětlit nedá. Naproti tomu se například Gehlen v rámci antropologického pojetí vyjadřuje k institucionalizaci tak, že každý člověk jako příslušník určité kultury má k dispozici jisté kulturou předávané vzorce jednání, jichž může používat jako předem připravených receptů k uspokojování svých potřeb. Ve své definici navíc používá koncepci odlehčení (Entlastung) spočívající v tom, že ho „zbavují nutnosti stále znovu hledat a vymýšlet optimální formy jednání pro uspokojení každé potřeby.“⁶ Toto antropologické pojetí má oproti funkcionalistickému tedy tu výhodu, že se definice vztahuje i na instituce, které nelze nahlížet jako podložené společenskou potřebou a institucionalizované jednání tak lze vztáhnout na širší praxi a je vztaženo i na uspokojování běžných potřeb, ne jen potřeb

³ Müller, s. 137-138.

⁴ Keller, J. (2002). Úvod do sociologie (s. 67, Institucionalizace jednání). Praha: Slon.

⁵ Keller, s. 67.

⁶ Keller, s. 67.

společenských, jak je tomu u pojetí funkcionalistického. Keller rozlišuje instituce kulturní, ekonomické, politické, náboženské.⁷ Jak se vyvíjí společnost, institucionalizují nebo dezinstitutionalizují se nové sektory jednání.

Jak uvádí Müller, některé definice institucí vychází z represivní (větší důraz na omezující úlohu institucí) a některé z antirepresivní teze (antropologické důvody institucionalizace, orientační úloha pro jednání). Dle teze represivní „jsou instituce nástrojem disciplinace lidského ducha i těla, utlačivým nástrojem sociální kontroly...antirepresivní teze navazuje na antropologické poznatky o ulehčující a orientační úloze institucí a o jejím pozitivním/umocňujícím (enabling) vlivu na lidské jednání.“⁸ Müller, který navrhuje mezioborový pohled na fenomén institucí, jej charakterizuje takto: „Instituce chrání lidské pospolitosti od zániku (druhu), od agrese, materiální nedostatečnosti a ztráty smyslu lidského života.“⁹

Jak konstatuje Sokol, který čerpá nejen z filosofické trafice a historické zkušenosti, ale i z antropologických a biologických věd, instituce spolu s organizacemi hrají stále významnější roli v globalizovaném světě. Připomíná Heideggerovu tezi, o tom, že moderní technika a společnost sice ruší vzdálenosti, ovšem nemůže nabídnout žádnou blízkost. Vztahy mezi lidmi se anonymizovaly, jsou zprostředkované penězi a jsme závislí na neznámých lidech, přičemž se stupňuje zdůrazňování individuální autonomie. Život v moderní době je tak organizován homogenizujícími institucemi, a lidé v nich si jsou stále podobnější. Tato podobnost se však týká především věcí vnějších, uvnitř se pak každý snaží chránit svou identitu. Při vymezení institucí je důležité odlišovat je od organizací. Sokol definuje instituce takto: „Instituce jsou obecně praktikovaný, případně společensky uznávaný a v dané kultuře předávaný způsob jednání, kdežto organizace znamená způsob, jak při tom koordinují svoji aktivitu.“¹⁰ Proti organizacím vymezuje instituce i Keller: „Instituce je způsob, jak se co dělá. Organizace je tvořena lidmi, kteří něco určitým způsobem dělají. Instituce je popis činnosti, který musí znát ten, kdo chce v dané kultuře koexistovat s druhými lidmi. Poznat cizí kulturu znamená zjistit, jak fungují její instituce.“¹¹ Propojenost institucí a organizací shrnuje Müller: „Žádná instituce...se neobejde bez určitého postupu a organizovanosti, naopak organizace jako forma

⁷ Keller, s. 68-69.

⁸ Müller, s. 138.

⁹ Müller, s. 138.

¹⁰ Sokol, J. (2014). *Etika, život, instituce: pokus o praktickou filosofii* (s. 200, *Moderní myšlení*). Praha: Albatros Media as.

¹¹ Keller, s. 68.

součinnosti lidí ve vztahu k určitému cíli ztrácí umocňující potenciál, pokud je cíl problematizován nebo není reflektována proměna prostředků organizovanosti.“¹² Instituce je také nutno odlišit nejen od organizací, ale i od zvyků a obyčejů.

Pro instituce je typické sebetvoření a podle Sokola je můžeme přirovnat k živým organismům, protože se vydělují z okolního prostředí, ale komunikují s ním. Specializují se a fungují na základě prostředků získávaných zvenku. Instituce označuje za kulturní dědictví společnosti, přestože, jak říká, není pro nás přirozené se o ně starat a mnozí, hlavně mladší generace, v nich ani nevidí smysl. Avšak správně fungující instituce jsou dle něj ve společnosti velice potřebné, udržují společenský provoz a zajišťují dělbu odpovědností, zvyšují životní úroveň, zajišťují mír, bezpečí osob i majetku, právo, vzdělávání, sociální péči, atd. Člověk ve společnosti je na institucích závislý.¹³

Instituce mají dle Müllera orientační a podpůrnou úlohu. Sleduje vztah mezi institucemi a inovacemi: ...vztah mezi inovacemi a institucemi (se) jeví jako vzájemný a zprostředkovaný: Inovace jsou tvarovány institucionálním rámcem a instituce se adaptují na inovačně založené prostředí.¹⁴

Instituce tím, že vytvářejí pravidla, činí lidské jednání vypočitatelným a snižují neurčitost při rozhodování. Jsou ovšem oblastí, kde je neurčitost jednání vysoká a její důsledky podstatné (zdraví, živelné pohromy, životní tragédie, atd.). Na tuto skutečnost reagují funkčně specifické instituce pojišťovnictví a zajišťování. Jejich význam se rozšiřuje v té míře a v těch oblastech, kde se oslabuje koordinující úloha institucí. Takovým příkladem je propad ekonomických cyklů s výraznými sociálními důsledky, kdy dochází k výrazným sociálním nejistotám. Na tuto situaci reagují opatření v sociální politice národních států, kdy stát podporuje a koordinuje zajišťovací aktivity v širším komplexu sociálních nejistot. Na tuto otázku a její širší kontext se zaměří další kapitola.

Sociální politika

Instituce sehrávají regulativní úlohu a jsou kulturně založeny, účinné formy regulace pojišťovnictví byly rozvinuty v rámci sociálních politik národních států, jejichž koncepce představím v následujících dvou podkapitolách. Budu zde též diskutovat otázku, na jaké tradiční (feudální) kulturní zdroje navazovalo zakládání moderních pojišťoven (zabezpečení veteránů, chudinskou péči, dělnické svépomocné spolky, soukromoprávní

¹² Müller, s. 136.

¹³ Sokol, s. 200-203.

¹⁴ Müller, s. 268.

pojištění) a jaké specifické kulturní okolnosti ovlivňují formování sociální politiky národních států, včetně jejich programů a forem sociálního zaopatření.

Historickými okolnostmi vzniku a formování sociální politiky bylo „poučení“ ze sociálních otřesů z první poloviny minulého století, ekonomická krize 20. let a první sociálně politické programy, světové války a sociálně humanizační výzvy, jimž společnost po druhé světové válce čelila včetně socialistických ideologií a experimentů. Zajišťování sociálního pojištění je součástí sociálního zabezpečení, které spadá pod oblast sociální politiky.

Sociální politiku Kukalová a Moravec charakterizují jako „konkrétní jednání, soubor činností konkrétních subjektů (zejména státu), které tímto ovlivňují sociální sféru společnosti.“¹⁵ Jde tedy o soubor opatření, která jsou přijímána ve prospěch určitých jednotlivců či skupin osob, které se nachází v nepříznivé situaci a jejich životní úroveň je alespoň na určitou dobu zajišťována cestou veřejné spotřeby.¹⁶ Principy sociální politiky pak jsou princip sociální spravedlnosti, princip sociální solidarity, princip subsidiarity a princip participace.¹⁷ Sociální spravedlnost je pojem problematický, jelikož na to, co je a není spravedlivé se názory liší a musí být proto ve společnosti vymezena. V případě sociální solidarity jde o vzájemnou podporu či sounáležitost, dle Krebse na ni můžeme nahlížet z hlediska regionu, dle toho jde buď o solidaritu mezinárodní, celostátní, místní – regionální nebo solidaritu jednotlivců a rodin, anebo z hlediska skupiny obyvatelstva, kdy se jde o solidaritu mezigenerační, solidaritu zdravých s nemocnými, zaměstnaných s nezaměstnanými nebo bezdětných s rodinami a dětmi. Princip subsidiarity spojuje solidaritu s osobní odpovědností. Úkolem státu má být vytvořit takové podmínky, aby si každý mohl pomoci sám. Co se principu participace týče, jde o možnost občana participovat na společenském životě a na realizaci společenských cílů.¹⁸ Krebs tvrdí, že funkce sociální politiky spolu vzájemně souvisí, působí komplexně a vztahují se k široké škále objektů, k člověku jako pracovní síle, k člověku ve stavu nouze, k pracovnímu kolektivu, k rodině, k pacientovi, atp., tedy i její funkce jsou rozmanité a podává jejich přehled: ochranná, rozdělovací a přerozdělovací, homogenizační, stimulační a preventivní.¹⁹

¹⁵ Kukalová, G., Moravec, L. (2014). Systém sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění v ČR (s. 7). ČZÚ: Praha.

¹⁶ Kukalová, Moravec, s. 7.

¹⁷ Kukalová, Moravec, s. 8.

¹⁸ Krebs, V., et al, Durdisová, J., Žižková, J., & Poláková, O. (1997). Sociální politika (s. 54-61). CODEX Bohemia.

¹⁹ Krebs, Durdisová, s. 55.

První, nejstarší funkcí je funkce ochranná tvořící stabilní prvek – řešení problémů. V rámci funkce rozdělovací a přerozdělovací (redistribuční), je určován podíl jednotlivců na výsledku ekonomické činnosti a na společenském bohatství. Tato funkce je vlastně prostředkem k realizaci sociální politiky, je asi nejsložitější a je vykonávána prostřednictvím různých mechanismů. Jde o tržní mechanismus, hlasovací proces, negociace mezi sociálními partnery, tradice a zvyklosti, ale i mechanismy nelegitimní, jako například násilí nebo podvody. Redistribuce se provádí zejména pomocí daní a transferů a hlavními nástroji jsou státní rozpočet, veřejné rozpočty, soustavy pojištění, ale i řada dalších institucí (neziskové organizace, církve, ...). V různých společnostech a různých dobách se variuje pohled na to, jaká má míra přerozdělení být. Tato míra citlivě reaguje na ekonomickou vyspělost, politickou stabilitu, citlivost k sociálním problémům a způsoby jejich řešení, atd. Vždy se ale pohybuje na škále od příliš vysoké k příliš nízké míře přerozdělování. Když je tato míra příliš vysoká, oslabují se podněty k práci a podnikání, když je naopak příliš nízká, může být ve společnosti oslabena stabilita a možnosti rozvoje. K zobrazení toho, jak se důchody přerozdělují používá ekonomická teorie Lorenzovu důchodovou křivku, která popisuje koncentraci bohatství ve společnosti. Nastat mohou dva extrémní případy, které jsou ovšem pouze teoretické a realita leží na škále mezi nimi. Prvním extrémem je absolutní rozdělení příjmů a druhým extrémem absolutně nerovnoměrné rozdělení příjmů, kdy by všechny příjem náležel jednomu jedinci.

Zejména v podmínkách budování národních republikánských států plní sociální politika funkce homogenizační, kdy se sociální politika snaží o homogenizaci obyvatel, proces, ve kterém společnost postupně poskytuje stejné životní šance (vzdělání zdraví,...) podle odůvodněných a přirozených rozdílů mezi lidmi. Další funkcí je funkce stimulační. Sociální stát má za úkol podporovat a podněcovat takové sociální jednání jednotlivců, jaké je žádoucí, a to nejen v ekonomickém chování. Preventivní funkcí státu je pak snaha co nejvíce předcházet tomu, aby docházelo k nežádoucím sociálním situacím.²⁰

Kukalová a Moravec také předkládají přehled subjektů sociální politiky: jde o stát a jeho orgány, státní instituce, nadnárodní organizace a struktury, obce, jejich orgány a instituce, odborové orgány, občanské organizace, iniciativy, místní komunity, církve, občany, rodiny, domácnosti. Objekty jsou naproti tomu ti, ke kterým opatření sociální politiky směřují, některá jsou určena pro všechny, některá jen pro konkrétní sociální skupiny, některá na jednotlivce.²¹

²⁰ Krebs, Durdisová, s. 54-61.

²¹ Kukalová, Moravec, s. 11-12.

System sociálního pojištění zahrnuje pojistné systémy garantované státem, do kterých ekonomicky aktivní jedinci odkládají část svých současných příjmů jako pojistné na zajištění v případě budoucí, ekonomicky nepříznivé situace.²²

Ve vyspělém světě můžeme primárně sledovat tři typy financování sociálního pojištění – pojišťovací (fondový) systém, průběžný systém financování a smíšený systém financování. V rámci fondového systému pojištěnci vytváří pojišťovací fond na typickém pojišťovacím principu a z fondu jsou pak pojištěncům vypláceny dávky. Průběžný systém financování (systém „pay as you go“) je založený na intergenerační solidaritě (generace ekonomicky aktivních hradí výdaje na sociální dávky generaci pobírající důchod) a je závislý na demografickém vývoji. Smíšený systém financování se snaží oba zmíněné typy kombinovat a eliminovat tak jejich nedostatky. Právě tento systém je nejčastější v Evropě.²³ Na sociální pojištění se váže péče o zdraví. V rámci sociálních států se vytvořily tři základní systémy zdravotní péče – převážně tržní systém, národní zdravotní služba a pojišťovací systém. V případě převážně tržního systému jde o systém soukromého pojištění na zcela volném individualistickém principu. V rámci národní zdravotní služby je zdravotní péče hrazena státem z daní bez pojišťovacích fondů s volným přístupem k lékařské péči pro všechny, lékaři jsou zde placeni dle pacientů (například Velká Británie, Švédsko). Pojišťovací systém je pro občany povinný a lékaři jsou placeni za výkony.²⁴ Nejdůležitější moderní formy sociálního zabezpečení navazují především na chudinskou péči, dělnické svépomocné spolky, soukromoprávní pojištění a státní zaopatření.²⁵ Z hlediska postavení občana lze rozlišit trojí formu sociálního zabezpečení – zabezpečovací, pojišťovací a zaopatřovací.

Welfare state

Institucionalizace pojišťoven souvisí také se vznikem podstatnějších změn v institucích národních států (růst masovosti a dynamik změn, krizové projevy, sociální konflikty), které souvisejí se sociální politikou a jsou v tomto vztahu označovány pojmem *welfare state*. Pro pojem *welfare state* se v češtině běžně používá spojení sociální stát, avšak český ekvivalent, který by význam termínu plně obsáhl, neexistuje. Podle Kaufmanna se jedná o stát který je klíčovým aktérem v zajišťování ochrany ekonomické a

²² Kukalová, Moravec, s. 12.

²³ Arnoldová, A. (2007). *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení* (s. 120). Karolinum, Praha.

²⁴ Arnoldová, s. 202

²⁵ Leyer, P. (2011). Historický vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů (s. 29). PF UK, Praha.

sociální prosperity a rovnosti svých občanů a politické jistoty, jeho cílem je dosažení mezinárodní spolupráce, zajišťování veřejného blaha a kulturní rozvoj.²⁶ Tento termín použil jako první William Temple v roce 1939, když srovnával anglický welfare state oproti německému warfare state zaměřenému především na zbrojení a válečné konflikty.²⁷ Roku 1942 ho použil William H. Beveridge, když předložil Churchillově vládě návrhy své komise – jednalo se o systém opatření zajišťující zaměstnanost, zdravotní péči a minimální životní standard. Moderní sociální stát se vyvíjel postupně a tento proces začal koncem 18. století. Krebs vymezuje welfare state takto: „Nosnou myšlenkou konceptu welfare state je přerozdělování, tj. cestou veřejné politiky znovu rozdělit to, co již bylo prvotně rozděleno trhem, a to s cílem: a) vyrovnávat šance při vstupu do života a vytvářet pomocí sociální politiky podmínky a předpoklady pro to, aby všem občanům byl zajištěn určitý přijatelný a možnostem společnosti odpovídající životní standart (blahobyt), a to nikoli jako dobročinná dávka, ale jako sociální právo a b) zabezpečovat podmínky a předpoklady pro dlouhodobou stabilitu a prosperity společnosti jako celku.“²⁸

Mezi základní atributy sociálního státu patří poskytování sociálního zabezpečení a zajištění kvalitní úrovně odpovídajících sociálních služeb. Sociální zabezpečení zahrnuje: zabezpečení při dočasné pracovní neschopnosti a úrazu, zabezpečení v nezaměstnanosti, zabezpečení matek v době těhotenství a mateřství, zabezpečení ve stáří a invaliditě, péči o zdraví, pomoc při výchově dětí, zabezpečení rodinných příslušníků a pozůstalých.²⁹

S ohledem na institucionální a kulturně historický kontext se sociální stát rozlišuje v rámci dvou konceptů. Jedním je anglosaský model, pro který jsou typické unifikované dávky na úrovni garantovaného minima, malá ochrana zaměstnanců, minimální zásahy státu do sociální oblasti. Druhým je model kontinentální, který je typický relativně vysokou ochranou jedince, poměrně vysokými sociálními dávkami, jejichž výše se odvíjí od příjmů, vysoká právní ochrana zaměstnanců, silnější intervence státu do ekonomiky. Anglosaský model můžeme sledovat například ve Velké Británii, v projektu mě však bude zájmat především model kontinentální, který najdeme mimo jiné v České republice a Německu. Podle Kellera však existuje faktorů modelujících vývoj a podobu sociálních států velké množství, typologie tedy musí být přesnější. Nejvíce se shoduje s Esping-Andersenem, který dělí státy do tří skupin – liberální, sociálně demokratický a

²⁶ Kaufmann, F. X. (2012). *European foundations of the welfare state* (s. 20). Berghahn books.

²⁷ Kaufmann, s. 22.

²⁸ Krebs, s. 75.

²⁹ Krebs, s. 175.

konzervativní podle stupně dekomodifikace: liberální – nízký stupeň, sociálně demokratické – vysoký stupeň, konzervativní – střední stupeň.³⁰ Keller pak určuje čtyři typy sociálního státu – kontinentální (Německo), skandinávský, reziduální (Velká Británie) a rudimentální (Španělsko).³¹ Hauser rozlišuje dva základní postoje k sociálnímu státu v souvislosti s regulovaným kapitalismem: postoj sociálně demokratický a postoj liberálně konzervativní, přičemž první vychází z předpokladu, že na základě konsenzu mezi vládou, zaměstnavateli a zaměstnanci je možno postupně zmírnit vnitřní rozpory kapitalismu a harmonizovat základní požadavky všech tří aktérů. Ekonomika, politická sféra a sféra normativní hrají stejně významnou roli. Postoj druhý, neoliberální, odmítá, že by tyto tři sféry měly v životě společnosti stejnou úlohu.³² Někteří ideologové (neoliberálové) staví se za zájmy horních vrstev, se staví proti sociálnímu státu, Keller ale vysvětluje, že jejich požadavkem není odstranit ho, ale jde o požadavek, aby jeho chod financovali jen střední vrstvy: „Z takového sociálního státu mohou i ti nejlépe situovaní naopak vydatně profitovat. Zajišťováním sociálního smíru garantuje jistotu pro investory. Zajištěním minimálního zabezpečení populace odvrací hrozbu, že ti nejchudší budou roznášet nakažlivé nemoci a krást z hladu. Sociální stát je užitečný, protože zahlazuje ty nejhorší důsledky sociální devastace, působené ekonomickými principy, které prosazují ti, kdo sociální stát řídí. Především však existence sociálního státu živí nekonečné spory mezi těmi, kdo jsou na tom jakžtakž dobře, a těmi, kdo jsou na tom vyloženě špatně, tedy mezi středními a dolními vrstvami.“³³

Různé ideologické přístupy k sociální politice národních států lze vysledovat historicky v praxi: zhruba do konce 19. století převažuje liberální přístup a stát prakticky nevstupuje do sociální oblasti. Změna přichází se stoletím 20., kdy jsou zásahy státu v sociální oblasti vyzdvihovány a stát se vedle nestátních subjektů stává důležitým aktérem sociální politiky – tak se formuje avizovaný welfare state a ustavuje se moderní sociální politika.³⁴

Na to, co vše spadá pod funkce sociálního státu a jak lze sociální státy rozdělovat, se názory odborníků liší. Podle profesorů Willoughyho a Gettela lze funkce sociálního státu rozdělit na povinné (zajišťování zákona a pořádku, vnější ochrana státu, mezinárodní

³⁰ Ndunda, T. (2016). *A Review of Esping-Andersen's Three Worlds of Welfare Capitalism*. University of Southern Denmark, Denmark.

³¹ Keller, J. (2009). *Soumrak sociálního státu*. Sociologické nakladatelství (SLON).

³² Hauser, M. (2007). *Sociální stát a kapitalismus* (s. 20-21). Praha: Svoboda Servis. SOK (Socialistický kruh).

³³ Keller, J. (2011). *Tři sociální světy: Sociální struktura postindustriální společnosti* (s. 21). Slon.

³⁴ Krebs, s. 28.

spolupráce, zajišťování justice) a nepovinné, kterých je celá řada, především jde o zajišťování sociální a ekonomické jistoty, zlepšení zdravotní péče, vybírání daní. Keller ve své knize zase uvádí, že sociální stát má směřovat potřeby sociální politiky s imperativy politiky hospodářské a politika sociální se má starat o to, aby tlaky tržního systému nevedly k polarizaci společnosti a k narušení sociálního smíru.³⁵

Stát ovšem není jediným aktérem v této oblasti, existují i nestátní formy a prostředky sociálního zajišťování. Lokálně a komunitně vázané zajišťování sehrávalo důležitou úlohu při formování sociální politiky státu a to i s ohledem na středoevropský kontext, kdy stát byl v rukou monarchické moci. Rozdíly mezi Německem a Rakousko-Uherskem pak mohou osvětlit nejen problematiku pojišťovnictví, ale i rozdíly v modernizačních strategiích těchto monarchií.

Strategie a prostředky nestátních situovaných aktérů v oblasti pojišťovnictví

Vývoj pojišťovnictví souvisel s vývojem historickým, proměňoval se tak spolu se státní politikou monarchie a následně s politikou národních států. Postup demokratizačních změn a utváření politické veřejnosti jako formy vládnutí navazovalo na již existující formy spolkové činnosti, ale také posílilo jejich vliv na veřejné rozhodování. Snaha o komplexnější sociální zajištění vedla k účasti řady institucí, které sledovaly rozdílné strategie a zájmy při institucionalizaci sociálního zajištění v rámci národních států. Důležité je kromě státu alespoň stručně specifikovat další aktéry institucionalizace pojišťoven. Jsou to korporace (finanční skupiny, odbory, politické strany) a občanská sdružení. Při analýze těchto aktérů a organizací bereme v úvahu nejen jejich funkční charakteristiky, ale i konkrétní historickou situaci, která ovlivňuje jejich postavení i úlohu při institucionalizaci pojišťovnictví.

Spolky

Prostředkem zajišťování aktivit je spolčování a tvorba pravidel, což probíhá nejprve v kontextu obchodních měst a později v rámci národních států. Spolky, na rozdíl od kupeckých gildů a cechů, které fungovaly ve stavovské společnosti a představovaly korporativní typ spolčování a monopolní postavení, spadají pod asociativní typ spolčování. Stojí na samosprávném a demokratickém principu, spolek se tvoří „zdola“ a je na státu relativně nezávislý. Takový princip je produktem osvícenského myšlení

³⁵ Keller J., Soumrak sociálního státu, s. 21-25.

Odbory

Odborovým organizacím náleží v mnoha ohledech výjimečné postavení, v určitých obdobích spoluvytvářely nezbytné sociálně materiální zabezpečení pro značný vzorek společnosti. Pro tato hnutí byla v Rakousku-Uhersku typická nejednota a roztržičnost a přenesla se i do období první republiky. Odbory byly rozmanité, byly rozvrstveny podle světového názoru, politického přesvědčení členů, i podle národnosti. Politické strany si spoluvytvářely odborové ústředny, čímž usilovaly o získání vlivu na taktiku a postup odborově organizovaných zaměstnanců, a to i přesto, že tyto ústředny oficiálně deklarovaly svou nezávislost na politických stranách. Odbory měly velmi širokou škálu požadavků a zaměření, postupně se ale měnila jedna z prvotních funkcí, a sice podpůrná činnost, jejíž podstatná část se přesouvala do oblasti veřejné sociální péče zabezpečované státem. Mnoho odborových centrál mělo již za první republiky celospolečenský dosah. Okupace a protektorát urychlily sjednocovací proces odborových organizací.³⁶ V roce 1945 už odbory představovalo Revoluční odborové hnutí. Jak Čapka říká, pomocí odborů mohli komunisté stupňovat revoluční tlak zdola, o nějž se pak opírali, a tato metoda nové odborové politiky jim umožňovala postupně odbourávat ještě zbývající prvky demokracie v zemi.

Politické strany

Kumulující se kapitál a industrializace vyvolávaly ve druhé polovině 19. století odezvu u dělnictva. Začínaly tak vznikat sociálně-demokratické strany a na politickou scénu tak vstoupil nový element. V Německu vznikla Sociálně demokratická dělnická strana, v Rakousku-Uhersku Sociálně-demokratická strana, ze které se později vydělila Československá sociálně demokratická strana dělnická. Vycházely především z učení Karla Marxe o vyvlastnění výrobních prostředků, společném vlastnictví a sociální rovnosti.³⁷ Snahy o demokratizaci společnosti, prvky třídního boje a prosazování všeobecného volebního práva znamenaly pro konzervativní vlády v Německu i Rakousku-Uhersku nebezpečí narušení tradičního vztahu mezi státem a jedincem.³⁸ Síla a základna příznivců sociálních demokratů rostla a v 70. letech 19. století byly vlády v Německu i Rakousku-Uhersku nuceny hledat řešení hospodářské krize a sociálních nepokojů pomocí sociálních reforem.

³⁶ Čapka, F. (2008). *Odbory v českých zemích v letech 1918-1948* (s. 7-8). MU Brno.

³⁷ Leyer, s. 28.

³⁸ Leyer, s. 29.

III. Formulace výzkumných otázek

Předmětem analýzy bude srovnání situace v českých zemích se situací v německé oblasti. Budeme zejména sledovat problém, jakou úlohu sehrával stát a lokální hnutí při institucionalizaci pojišťovacích aktivit.

Hlavními výzkumnými otázkami, kterými se budu zabývat jsou:

- Situovanost aktérů tvorby institucí sociálního pojištění s ohledem na formování sfér veřejné a soukromé moci a vládnutí.
- Stát jako důležitý aktér institucionalizace pojišťovnictví: změny v jeho využívání s ohledem na mocenské a kulturní poměry a jejich změny (stát monarchický a republikánský).

IV. Institucionalizace pojišťoven v Německu a v Rakousku-Uhersku a českých zemích

Situace v Německu

Období feudálního parlamentarismu

V raném kapitalistickém období stát do řešení sociální otázky velmi nezasahoval. A jak říká Klusáčková, vyvinuly se čtyři dílčí typy řešení sociálních problémů: stát zabezpečoval vojenské veterány, vdovy, sirotky po nich a státní zaměstnance, církev a vrchnost poskytovala almužnu a přístřeší pro chudinu, vznikaly dělnické podpůrné spolky vzájemné pomoci, které navazovaly na bratrstva a cechy a v některých státech se začaly rozvíjet různé formy soukromého pojištění.³⁹

³⁹ Klusáčková, P. (2007). Historický vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů.

Moderní sociální zabezpečení v kapitalistických poměrech

Industrializace, dělníci a politické strany

Moderní sociální politika se vyvíjela společně se společenskými změnami souvisejícími s rychlou industrializací v 1. polovině 19. století. Prostředí, které bylo po velmi dlouhou dobu neměnné, se najednou změnilo velmi rapidně. Ne jen malá část, ale celé vrstvy obyvatelstva se ocitly v bídě a trpěly nedostatkem. Jak říká Kotous, ještě v roce 1830 živilo zemědělství 80% německého obyvatelstva, ale už v 80. letech to byla pouze polovina. Pracovní příležitosti ubývaly, na venkově upadala řemeslná výroba a vytvářel se průmyslový proletariát, který s sebou nesl jak klady, tak zápory. Došlo k populační explozi, lidé se ve velkém přesouvali do měst, obrovský a nekontrolovaný nárůst pracovní síly vedl ke snižování mezd, zneužívání levné dětské a ženské práce, pracovní doba se neúměrně prodlužovala, úroveň bezpečnosti a ochrany zdraví byla velice nízká, zvyšoval se počet pracovních úrazů. Podmínky proletariátu byly velmi bídné a právě z tohoto popudu se zrodila sociální otázka.⁴⁰

Na počátku tedy stála velice špatná situace dělníků, jíž se navíc nedokázali bránit, společná kooperace byla zakázaná, jedinou možností tedy bylo povstání. Roku 1844 vznikly bouře slezských tkalců, jejichž závislá situace došla tak daleko, že se nebyli schopni starat o své rodiny. Hlavním cílem jejich povstání bylo vydobýt si na zaměstnavatelích vyšší mzdy. I když toto povstání bylo rozehnáno armádou, stalo se vzorem pro revoluci v roce 1848.⁴¹ Revoluce 1848 v Německu vznikla jako reakce na celkovou hospodářskou a sociální krizi v Evropě. Dělníci se nejdříve bouřili na venkově, později se nepokoje rozšířily i do měst. Nakonec byl svolán německý parlament do Frankfurtu a jednalo se o dvou koncepcích sjednocení, maloněmecké a velkoněmecké. Až v roce 1871 (za doby kancléře Bismarcka) došlo ke sjednocení maloněmeckému.

Až roku 1875 se vytvořila jednotná sociálně demokratická strana Německa, která vycházela z Marxova a Englesova programu. V Německu v této době figurovaly čtyři strany – zmínění sociální demokraté – dělnická strana, konzervativci, jejichž sociální základnou byla šlechta, liberálové reprezentující zájmy měšťanstva a nová strana Centrum (viz níže).

⁴⁰ Kotous, J., Peřina, P., & Munková, G. (2003). *Úvod do sociální politiky* (s. 93). Univerzita Karlova-Právnická fakulta v nakl. Vodňář.

⁴¹ Krupicová, L. (2016). *Otto von Bismarck a jeho sociální zákonodárství* (s. 37). MU Brno.

Rozvoj průmyslu tedy vyžadoval změny. Rozdíly mezi aristokracií a předními měšťanskými rodinami se postupně mazaly, ale v nižších vrstvách byla situace špatná. Průmyslová revoluce vedla k tomu, že sociální rozdíly mezi chudými a bohatými se velice výrazně zvětšovaly. Katolická církev na tyto změny samozřejmě musela nějak reagovat a existovala zde dvojitá cesta – buď pokračovat beze změny nebo zasáhnout. To, že je třeba společenské změny reflektovat, si uvědomovalo především nižší duchovenstvo. Jako první se s kritikou neřešené situace můžeme setkat v průmyslových oblastech Porýní. Právě odsud pocházel kněz a sociální reformátor Adolf Kolping, který kritizoval poměry mezi chudými a utlačovanými, zabýval se otázkou bídné situace dělníků a hledal optimální stav, který u něj vycházel z čistě křesťanských postojů. Roku 1850 založil Kolpingovo dílo, katolický sociální svaz, který měl sociálně podporovat potulné tovaryše (kolpingpraha.cz).

Z církevních kruhů se sociální otázkou zabýval sociální biskup Ketteler, který brojil proti liberalistickému režimu, který považoval za nespravedlivý a zaujímal pevný postoj vůči kancléři Bismarckovi. Byl vysokým prelátem, který měl velký vliv na veřejnost.

V roce 1870 se z katolické frakce zrodila politická strana Zentrum (dále Centrum), která spojovala všechny katolíky z celé země. Již z názvu plyne, že se na politické škále nacházela někde „uprostřed“, což v dobovém kontextu znamenalo uprostřed mezi národními liberály (vpravo) a vůči sociální demokracii Augusta Bebela (vlevo). Byla úspěšná již v prvních volbách do Říšského sněmu, stala se druhým nejsilnějším politickým subjektem po národních liberálech. Snažila se o zapojení všech společenských vrstev do své činnosti a podílení se na sociálním smíru. Jednalo se tak o první masovou stranu, usilující o zasazení křesťanských zásad do politického života a odlišné skupiny měly spolupracovat na bázi spolkové činnosti. V čele strany stál Ludwig Windhorst. Během 80. let se strana výrazně angažovala v sociální otázce, konkrétněji pro přijetí zákonodárství a dělnického pojištění. Prostřednictvím Centra ovlivňovalo křesťansko-sociální hnutí rozhodování v říši. Za císařství a za výmarské republiky představovalo Centrum předního politického aktéra.⁴² Centrum bylo univerzálnější stranou, jelikož zahrnovalo šlechtu, měšťanstvo i dělníky.

Centrum se stalo Bismarckovým nepřítelem, jelikož se jednalo o silnou katolickou základnu, která se mohla snadno spojit s katolíky jiných zemí (označoval ho za tzv. stát ve státě). Období nábožensko-politického konfliktu mezi katolickým státem a Německou říší

⁴² Žalek, L. (2007). Reakce Vatikánu na moderní politické proudy a ideologie z rozboru papežských sociálních encyklik do roku 1937 (s přihlédnutím na německé prostředí). FF UK Praha.

se označuje jako Kulturkampf (kulturní boj). Během tohoto období se Bismarck zasloužil o vydání řady zákonů, které určitým způsobem bránily Centru v činnosti.⁴³

Pro vývoj pojišťovnictví je tedy důležitá nová politická síla - sociální demokraté. Zpočátku byla strana založena za účelem hájení zájmů dělnictva, od roku 1875 rostla a nabývala na důležitosti. I tuto stranu se Bismarck snažil ohrozit, avšak neúspěšně. Zakládání sociálně-demokratických stran a celkově organizování osob pracujících za mzdu znamenalo nástup nového elementu na politickou scénu. Snahy o demokratizaci společnosti, prvky třídního boje a prosazování všeobecného volebního práva znamenaly pro konzervativní vlády jak v Německu, tak v Rakousku-Uhersku nebezpečí narušení tradičního vztahu mezi státem a jedincem.⁴⁴ Německé dělnictvo se aktivizuje již roku 1863, později pak vzniká Sociálně demokratická dělnická strana. Programově její představitelé vycházeli zejména z učení Karla Marxe o vyvlastnění výrobních prostředků, společném vlastnictví a sociální rovnosti.

Bismarckovy sociální reformy

Vzrůstající síla sociálních demokratů a obava ze sociální revoluce, která byla navíc podporována i odbory, donutila vládu zabývat se sociální otázkou hlouběji. Konzervativci zvažovali dvě koncepce – povinné cechy a sociální monarchii, která spočívala ve spojení státu s dělnictvem, a tím oslabení moci liberálních sil. Bismarck ovlivněn zkušenostmi z Francie a především Herrmanem Wagerem nakonec přistoupil k sociálním reformám, pomocí kterých bylo možné kontrolovat dělnické hnutí. Zavedení sociálního pojištění mělo také pomoci vyřešit špatnou situaci dělníků. Bismarck, jak bylo již zmíněno, byl zastánce konzervatismu a snažil se o vytvoření stability a provedl zásadní sociální reformy, aby mimo jiné získal kontrolu nad dělnickým hnutím. Tyto reformy zahrnovaly tři hlavní body – ustavení minimální denní mzdy, organizaci institucí podle průmyslových oborů a druhů činností a zavedení principu, který přivedl dělníka k spoluvlastnictví po dlouhodobém a přetrvávajícím zaměstnání v určitém podniku.⁴⁵ Prosadil projekt sociálního pojištění, jehož modelu se Německo drží dodnes. Bismarck dle Klusáckové sledoval několik cílů – odvést dělníky od revolučních nálad a připoutat je materiální motivací k existujícímu státu,

⁴³ Krupicová, s. 38.

⁴⁴ Leyer, s. 29.

⁴⁵ Musil, L. (1996). Vývoj sociálního státu v Evropě. *Development of the Welfare State in Eu* (s. 35).

podpořit loajalitu císaři, zeslabit vliv církve a zvýšit produktivitu práce. Přípravy a schvalování návrhů byly zdlouhavé, ale Bismarckův sociálně politický program byl vyhlášen v listopadu roku 1881 na zasedání Říšské rady císařským poselstvím. Do konce 90. let byly vydány tři zákony - zákon o pojištění nemocenském, zákon o úrazovém pojištění a zákon o starobním a invalidním pojištění. Cesta k vytvoření a zavedení těchto tří typů dělnického sociálního pojištění trvala několik let. Předchůdcem takového pojištění, kterým se inspiroval i Bismarck, byl horní zákon, který ukládal všem vlastníkům dolů za povinnost zřízení bratrských pokladen, čímž již byly položeny základy samostatného hornického sociálního pojištění.⁴⁶

3 Bismarckovy zákony o pojištění

Jak bylo již uvedeno výše, jádro sociálního zákonodárství tvořily tři zákony – zákon o nemocenském pojištění (1883), zákon o úrazovém pojištění (1884) a zákon o starobním a invalidním pojištění (1889).

Zákon o nemocenském pojištění se týkal většiny živnostensky pracujících dělníků a na podnikových úředníků, jejichž důchod nepřesahoval 2000 marek, obecním usnesením ale mohla být zavedena pojišťovací povinnost i pro jiné osoby, a to hlavně pro zemědělce. Příspěvky do pokladen (volné, závodní, stavební, hornické, místní, obecní, společenství – nejčastější místní) platili zaměstnavatelé (jedna třetina) a dělníci - pojištěnci (dvě třetiny), z místní pokladny se pak nemocenské pojištění vyplácelo v případě potřeby. Byla stanovena minimální výše podpory i maximální doba jejího vypláčení (13 týdnů). V praxi představovala lékařská péče léky, nemocenské, pohřebné a podporu pro ženy v šestinedělí.

Co se týče zákona o pojištění úrazovém, měl dopad na všechny dělníky a úředníky s platem do 2000 marek (měl tedy větší dopad než výše zmiňovaný zákon o pojištění nemocenském, kdy zemědělství dělníci nebo služebnictvo byli zapojeni až z rozhodnutí místních samospráv). Hlavním důvodem, proč byl zákon o úrazovém pojištění vůbec potřeba bylo to, že v důsledku industrializace velmi rapidně vzrostl počet pracovních úrazů dělníků. Zákon o úrazovém pojištění měl širší dosah než pojištění nemocenské, vztahoval se na asi dvakrát více osob. Z tohoto pojištění se hradily náklady na léčení po 14 týdnů, pohřebné, úrazový důchod a pozůstalostní důchod, takže sem spadala i forma vdovského a sirotčího důchodu. Tento druh pojištění byl spravován odborovými společenstvími

⁴⁶ Krupicová, s. 45.

(Berufsgenossenschaften). Bismarck chtěl prosadit, aby pojištění bylo dotované státem, což se setkalo s nesouhlasem Bismarckovy opozice, která měla představu zavedení spíše soukromého pojištění tak, že by příspěvky platili pouze zaměstnavatelé. Nakonec tedy došlo ke kompromisu – Bismarck slevil z centrálního pojišťovacího fondu, a vláda tak dotovala pouze část. Na rozdíl od dnešní praxe nebyl tento zákon založen na principu zavinění, ale na principu odpovědnosti. Toto pojištění spravovaly obecní nemocenské fondy, nemocenské fondy jednotlivých cechů, firem, továren a svépomocné fondy spravované pojištěnci.

Zákon o invalidním a starobním pojištění měl nahrazovat chudinskou péči a donutit obyvatele vrátit se tam, kde s penězi vyžijí – na venkov. Obecní rady totiž vyvíjely tlak na snížení dávek chudinské podpory, jelikož dělníci se vraceli domů na venkov často chudí a práce neschopní. Chudinská podpora byla přísně kontrolována a její příjemci byli společensky degradováni, navíc ji úřady poskytovaly, až když člověk úplně vyčerpal úspory, a také se jí později snažily vymáhat od příbuzných osob. Zákon byl vypracován na základě zásad starobního a invalidního pojištění, které vznikly roku 1887: standardní příspěvky bez ohledu na výši příjmů, výše důchodu se měla odvíjet od délky pojištění, rozdělení plateb po třetinách mezi zaměstnance, zaměstnavatele a stát, důchod se měl poskytovat od 70 let a u žen byly příspěvky i důchod sníženy na dvě třetiny hodnoty u mužů.⁴⁷ Tento zákon se vztahoval na celé dělnictvo od 16 let, závodní úředníky a obchodní pomocníky s důchodem opět do 2000 marek. Základní dávkou tohoto pojištění byl invalidní důchod skládající se ze tří částí – základní výměry 60 marek ročně, z procentní výměry neboli zvyšovací částky závislé na době pojištění a mzdové třídě, a z říšského příspěvku (50 marek ročně). Podmínkou nároku na invalidní pojištění byla pětiletá příslušnost k nemocenskému pojištění a snížení pracovní schopnosti na jednu šestinu a od roku 1900 na jednu třetinu. Co se týče starobního důchodu, byl důchodový věk stanoven na 70 let a náležel po 30 letech pojištění. Jeho složkami byla jen procentní výměra závislá na době pojištění a mzdové třídě a z říšského poplatku 50 marek ročně.

Pro občany bylo povinné odvádění finančních příspěvků, které byly odváděny do neziskových, veřejnoprávních subjektů – pojišťoven. Vytvářely se pojistně technické rezervy jako v soukromém pojištění, podle Weigla šlo tedy o, řečeno dnešní anglickou terminologií, fondový systém, nikoli o průběžné financování.

⁴⁷ Leyer, s. 33.

Tato pojištění byla prováděna v 31 teritoriálně vymezených zemských pojišťovnách, šlo o společnosti veřejného práva se samosprávou. Samosprávu prosazovali především liberálové, kteří se obávali návratu absolutismu.⁴⁸ Roku 1911 bylo nemocenské, invalidní a úrazové pojištění sjednoceno do Říšského pojišťovacího zákoníku.

Tento systém pojištění vytvořený Bismarckem dal podnět i jiným zemím, které se inspirovaly a vytvořily systémy podobné. V Rakousku k uzákonění nemocenského pojištění došlo roku 1888, v Maďarsku roku 1891, ve Velké Británii a Rusku roku 1911 a v Nizozemí roku 1913.

První světová válka a Výmarská republika

V období první světové války se německý stát zaměřil na rodiny vojáků, které dostávaly dávky, také na nezaměstnané, a zejména po válce na velké množství veteránů. Roku 1920 byl přijat zákon o zabezpečení válečných veteránů a roku 1922 zákon upravující pomoc civilním osobám zasaženým válkou. Tyto předpisy se staly základem pro vyplácení penzí, poskytování zdravotní péče a lázeňské pobyty.⁴⁹

Poválečná německá ekonomika se nacházela v katastrofální ekonomické situaci, což se projevovalo hyperinflací, což velmi značně zvýšilo počet občanů závislých na sociálním zabezpečení. To vedlo k přesunu značné části odpovědnosti z federální úrovně na úroveň jednotlivých německých států a obecně byly zpřísněny podmínky vyplácení dávek a byla přijata opatření na podporu zaměstnanosti, poprvé vzniklo Ministerstvo práce a stát se snažil podporovat zaměstnávání válečných veteránů.⁵⁰ Pojištění v nezaměstnanosti bylo zavedeno v roce 1927. Obecně se pojišťovací možnosti (nemocenské a úrazové pojištění) v období Výmarské republiky rozšířily na značnou část obyvatelstva.

Třetí říše a druhá světová válka

I v období nacistické vlády se využívalo Bismarckova modelu, ovšem nacistická vláda se spíše než na humanitární pomoc zaměřovala v rámci sociální politiky na národní zdraví. Jak dokládá Krotíl, nový režim odstranil tradiční odbory, omezil svobodu spolčování, právo na stávkou a právo na svobodnou volbu povolání. Sociální politika Třetí říše se soustředila na realizaci ideálu rasově definované nadřazenosti německého národa a

⁴⁸ Weigl, J., Kovář, M., Vostatek, J., Hloušek, V., & Kvaček, R. (2016). *Otto von Bismarck: 200 let od narození*. Institut Václava Klause.

⁴⁹ Krotíl, D. (2016). *Historie sociálního státu* (s. 37). PF UK Praha.

⁵⁰ Krotíl, s. 37.

jejím cílem bylo omezit rozmnožování genetických linií, jejichž existence je nežádoucí nebo nebezpečná a zároveň podpořit rozmnožování těch genetických linií, jejichž kvalita je nadřazená.⁵¹ Změnilo se tedy ideologické zabarvení sociálního státu, ale obsah a struktura sociálního pojištění a dávek se velmi nezměnil a i nadále byl využíván Bismarckův model. Za druhé světové války se však sociální fondy zaměřovaly spíše na podporu porodnosti, snižování nemocnosti a péči o zraněné vojáky a veterány, než o běžné dělníky.

Německo po druhé světové válce

Po druhé světové válce se Německo muselo vypořádat se společenskou a hospodářskou krizí, a proto došlo k reformě sociálního, zdravotního, úrazového pojištění a pojištění v nezaměstnanosti. I tyto reformy však vychází z Bismarckovy tradice a nejsou tedy tak radikální. Byl vydán Základní zákon (Grundgesetz), který prohlašoval stát za demokratický a sociální a zaručoval mimo jiné minimální standard zdravotní péče. Německý sociální stát je postaven na samosprávném principu sociálního pojištění (jednotlivé pojišťovací agentury si spravují sami pojištěnci).⁵²

Soziale Marktwirtschaft

Roku 1948 byl s příchodem německé marky zaveden nový koncept nazývaný „Soziale Marktwirtschaft“ (sociálně tržní hospodářství), který prosazoval a do praxe uvedl ekonom, ministr a kancléř Ludwig Erhard. Podle něj umožňoval prosperitu všem pouze trh s účinnou distribucí zboží, který měl započít obnovu v poválečném období.⁵³ Hlavním cílem tohoto konceptu je na základě konkurenční ekonomiky spojit volnou iniciativu se sociálním pokrokem zajištěným ekonomickou výkonností. V západním Německu došlo nejen k překonání krize, ale i velkému ekonomickému rozmachu. Tento koncept byl přijat jako koncept vládní politiky v roce 1949 a v platnosti zůstal až do roku 1966.⁵⁴

⁵¹ Krottil, s. 38.

⁵² Krottil, s. 39.

⁵³ Müller-Armack, A. (1972). *Soziale Marktwirtschaft, Ordnung der Zukunft: Manifest'72*. Ullstein.

⁵⁴ Grosser, D. (2002). Soziale Marktwirtschaft. In *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland* (s. 553-559). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Situace v českých zemích

Situace v českých zemích je výkladově strukturovaná o něco rozdílněji než situace v Německu. Při analýze německé situace je uplatněna časová dimenze (do první světové války, období války a situace poté) a konkrétní obsahová dimenze (monarchické reformy a vliv stavů a industrializace spolu s formováním dělnictva a politické veřejnosti).

Následující text o situaci v českých zemích uplatňuje též časovou osu, ale obsahově se bude věnovat zejména spolkové činnosti, a poté první republice, jelikož spolková činnost zde byla důležitější než mocenské zájmy stavů, stavovské rozbroje zde nebyly tak důležité jako v Německu. První republika byla vydatnější v demokratizaci než republika výmarská a situace v tomto období je zde důkladněji analyzována jako projev modernizace, industrializace a demokratizace.

Období do 19. století

Již ve středověku a na počátku raného novověku můžeme sledovat formy sociálního zabezpečení, které lze považovat za kořeny sociálního zabezpečení moderního. Chudinská péče, která se v období raného novověku starala o osoby, které se nemohly samy uživit, zpočátku představovala snahu regulovat žebrání. Postupně podléhala státním předpisům. Sbírký byly nejdříve dobrovolné, ale církevní iniciativa nestačila. Od konce 18. století se na péči o chudé podle nařízení začala podílet i vrchnost. Tím došlo ke změně, jelikož dříve se každý mohl rozhodnout, zda almužnu poskytne či nikoli, nyní se už ale jednalo o povinnost. Tak začala vznikat představa těch, co platili daně, že v případě neschopnosti pracovat mají mít také nárok na pomoc. Cechy, které měly původně především ekonomickou funkci, zastávaly také funkci zabezpečovací, pečovaly totiž o staré mistry, podporovaly pozůstalé, pořádaly pohřby. Toto cechovní zabezpečování bylo určeno mistrům, ale i bratrstva pečovala podobným způsobem o tovaryše, horníky a těžaře. K těmto účelům se ustavovaly podpůrné pokladny.

Počátky moderního sociálního zabezpečení

Spolky

Habsburský absolutistický stát vytvářel spolkovou legislativu na obranu svého stavovského systému, který byl ohrožen tajnými společnostmi, a spolky musely být zakládány s povolením panovníka. Až do druhé poloviny 19. století byly předpisy a normy

spolkového života spíše chaotické a improvizované. Až v roce 1843 byl vydán první spolkový zákon (dekret dvorské kanceláře), který spolčování obecně upravoval. K založení každého spolku bylo třeba souhlasu státních úřadů a v roce 1844 byl ještě rozšířen o normu, která regulovala vznik spořitelen. Spolky byly důležitým nástrojem boje za liberalizační reformy v roce 1848. Základ požadavků liberální opozice vůči metternichovskému systému tvořila práva spolčovací, shromažďovací a petiční. Po porážce revoluce byly spolky demokratické a dělnické zakázány, ale císařský patent – prozatímní spolkový zákon (1849), zčásti přebíral liberální pojetí a povolil nepolitické a nevýrobní spolky, které mohly vznikat volně, a ani nepotřebovaly povolení úřadů. Postupně se však začal prosazovat policejní režim a restrikce spolkového života narůstaly. Roku 1851 započal policejní dozor nad spolky (Silvestrovské patenty). Některé spolky se liberálněji prosadily roku 1867, kdy součástí prosincové ústavy byl spolkový zákon o právech spolčovacím, který ovlivnil spolčování až do druhé poloviny 20. století. Na některé typy spolků, včetně spolků pojišťovacích, se ovšem nevztahoval a podléhaly tak stále spolkovému zákonu z roku 1852, který zachovával koncesní systém, ve kterém provoz spolků podléhá podmínce držet koncesi – povolení. Zákon o společenstvech z roku 1873 vyjmul některé organizace týkající se hospodářství a sociálních věcí ze spolkové báze, jelikož zpřísnil podmínky pro zápis do rejstříku (počet členů, náležitosti smluv, atd.). V oblasti dělnického úrazového pojištění a nemocenského pojištění převzal stát vlastní díl odpovědnosti a vedle dosud soukromé spolkové iniciativy byl přijat zákon z let 1887, 1888 a 1892, který zavedl registrované nemocenské pokladny a roku 1899 byl vydán nový regulativ pro akciové společnosti.⁵⁵

Se vznikem první republiky byl vydán spolkový zákon, který Československá republika převzala i s ostatním rakouským zákonodárstvím. Nové normy vypracovány nebyly, byly pouze přepracovány a doplňovány. Situace se výrazně změnila až za druhé republiky, svoboda spolčování byla omezena (zmocňovací zákon vlády opravňoval k vydávání nařízení s platností zákona). Vládní nařízení z roku 1939 tak zrušilo oddíl o politických spolcích a všechny politické spolky byly prohlášeny za zaniklé, ale také umožňovala zakládání zvláštních sdružení, které spolkové legislativě nepodléhaly a byly svěřeny ministerstvu vnitra, podléhala však dozoru polických, policejních úřadů. Protektorátní vláda znovu zavedla koncesní systém. Když skončila válka, byla roku 1945 provedena náprava spolkovnictví v dekretu prezidenta ČSR (O některých opatřeních

⁵⁵ Lašťovka, M., Lašťovková, B., RATAJ, T., RATAJOVÁ, J., & TŘÍKAČ, J. (1998). Pražské spolky. *Soupis pražských spolků na základě úředních evidencí z let 1895–1990, 1895-1990* (s. 8-12).

v oboru spolkovém), kdy bylo obecně zrušené rozpouštění spolků v době nesvobody. Byly tak obnovené spolky postižené okupací a byl obnoven liberální spolkový zákon z roku 1867 (s určitými výjimkami). Stále ale mohl být spolek, jehož nařízení nebylo v souladu s veřejným zájmem a novým politickým uspořádáním země, nepovolen. Po druhé světové válce podléhalo tedy spolčování starému rakouskému zákonu z roku 1867 s novelizovaným zněním prezidentského dekretu z roku 1945, a tento systém platil až do roku 1951.

Komunistická vláda začala spolkové právo hned od roku 1948 postupně omezovat, jelikož se státní moci spolky jevily jako nebezpečné kvůli tomu, že byly nezávislé a relativně na státu nezávislé a komunisté je navíc vnímali jako přežilou buržoazní formu veřejného života. Snažili se vybudovat jasné, přímo podřízené jednotné a masové organizace svých orgánů. Roku 1951 byl dosud stále platný spolkový zákon nahrazen zákonem O dobrovolných organizacích a shromážděních. Dobrovolné organizace měly nahradit spolky, které byly namísto spolkových stanov kontrolovány organizačním řádem. Snahou bylo ustavení jednotných a monopolních dobrovolných organizací pro každý obor činnosti (**jednotná odborová organizace**, organizace žen, organizace mládeže, aj.). Vnitřní chod měl být určován demokratickým centralismem. Zákonem jsou stanoveny dobrovolné spolky **Revoluční odborové hnutí**, jednotné svazy zemědělců, Československý svaz mládeže, Svaz československo-sovětského přátelství, Československý svaz žen, Československou obec sokolskou a Československý Červený kříž. V Československu tak fungovaly tyto celostátní dobrovolné organizace, i staré spolky na základě rakouského spolkového zákona, ale tyto podléhaly přísnému dozoru státu. Celostátní masové organizace byly zabezpečeny účastí v Národní frontě vedle povolených politických stran.⁵⁶

Spolky byly vedeny v katastrech. Například pro pražské spolky to byl *spolkový katastr*, kde byly vedeny spolky od roku 1895 až do roku 1945 pražským policejním ředitelstvím, 1945-1949 Ředitelstvím národní bezpečnosti v Praze a od roku 1949 referátem pro vnitřní věci Ústředního národního výboru. V těchto katastrech byly vedeny mimo jiné právě spolky podpůrné a pojišťovací.⁵⁷

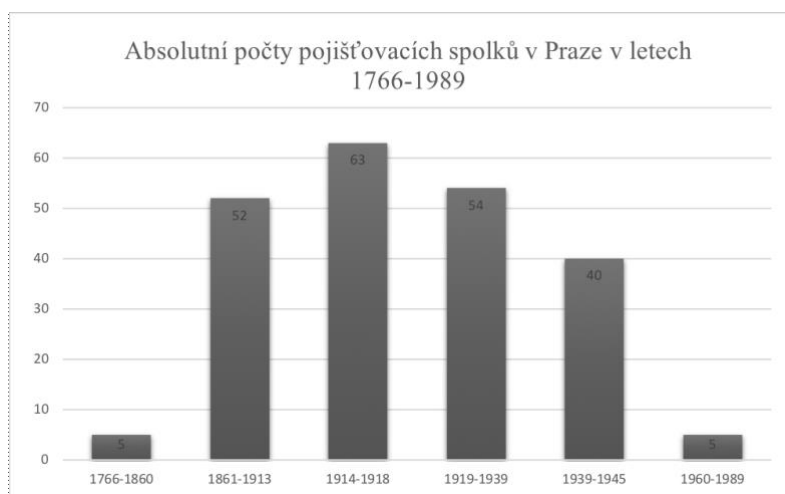
⁵⁶ Lašťovka, s. 35-69.

⁵⁷ Lašťovka, s. 52.

Tendence zakládání a činnosti spolků na příkladu pražských spolků

Obecnou tendenci zakládání a činnosti spolků můžeme sledovat právě na příkladu pražských spolků, pro které máme dobře dostupné a strukturované prameny. Prvním pražským pojišťovacím spolkem byla Společnost pražské fakulty právnické pro vdovy a sirotky (1766-1940).⁵⁸

Obecně absolutní počty spolků od konce 19. století do konce první republiky postupně stoupaly (jejich počet se v období od 1895-1938 vzrostl z 1321 na 9115), ale v roce 1939 jejich počet rapidně klesl o 38%, postupně se dále téměř kontinuálně snižoval a od roku 1949 následuje opět rapidní snížení, do roku 1957 klesá, až zbyde pouhých několik desítek spolků.⁵⁹ Tato obecná tendence spolkonictví se dá v zásadě aplikovat i na spolky pojišťovací, s tím rozdílem, že absolutní počet začal mírně klesat již po první světové válce. To bylo dáno tím, že v období první světové války vzniklo mnoho spolků za účelem okamžité pomoci a většinou byly po krátké době rozpuštěny. Po druhé světové válce můžeme sledovat další větší pokles, a poté lze sledovat, že v po roce 1960 se již novému režimu podařilo pojišťovací spolky téměř vymýtit.



Pramen: Pražské spolky⁶⁰

Co se vzniku spolků týče, vznikaly početně přibližně stejně od roku 1895 až do první světové války, za první světové války jich vznikalo málo a v roce 1919 začaly vznikat opět hojně. Roku 1939 jich vznikl rekordní počet, v letech následujících vznik spolků upadl. Po druhé světové válce se tendence zakládání spolků opět zvedla, v období

⁵⁸ Lašťovka, s. 100.

⁵⁹ Lašťovka, s. 47.

⁶⁰ Lašťovka, s. 35-69.

od roku 1948 pak již téměř žádné nové spolky nevznikaly. Oproti rekordnímu roku 1939, kdy vzniklo 747 spolků, vznikly například v roce 1951 pouze spolky 3.⁶¹

Období krize v této oblasti můžeme sledovat na vývoji počtu zaniklých spolků. Od roku 1895 zanikaly spolky víceméně kontinuálně až do roku 1909, kdy zaniklo o 53% spolků více než v roku předchozím. Za první republiky zanikaly spolky poměrně úměrně se vznikem, a absolutně nejvíce spolků zaniklo roku 1939 (4236 zaniklých spolků oproti předešlému roku). Další výraznější zánik spolků pak můžeme sledovat i v několika letech následujících rok 1948.⁶²

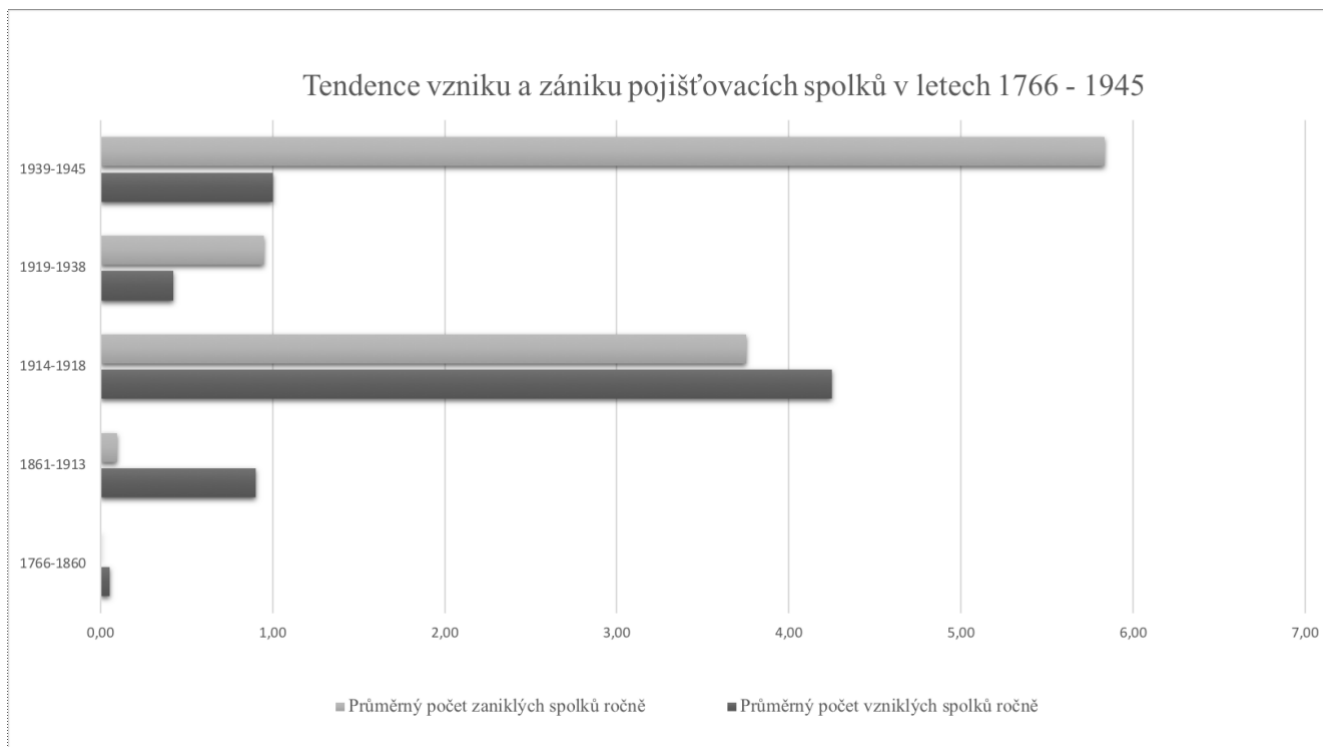
Analýza pojišťovnictví

Co se však týče konkrétně spolků pojišťovacích, tendence jejich vzniku a zániku nekopíruje obecnou tendenci spolkovnictví. Významně začaly pojišťovací spolky vznikat ve druhé polovině 19. století, což obecné tendenci odpovídá. Velký rozmach se ale konal za první světové válce – naopak u spolků ostatních typů lze sledovat spíše úpadek. To je dáno samozřejmě tím, že pojišťovací spolky hrály v období první světové války velkou roli v zajišťování vdov a sirotků, za tímto účelem vznikaly spolky, které se ale obvykle brzy rozpadaly. V období první republiky se mnoho nových pojišťovacích spolků nezakládalo, za druhé světové války se začaly opět zakládat více, ale po skončení druhé světové války následoval velký úpadek.

Co se zániku pojišťovacích spolků týče, do první světové války zanikaly poměrně málo, což bylo samozřejmě dáno i jejich obecně nízkým počtem. Ve velkém pak začaly zanikat za první světové války, na absolutní počet to ovšem nemělo dopad, jelikož se místo starých zaniklých pojišťovacích spolků zakládaly nové, takové, které se snažily aktuálně reagovat na krizovou situaci ve válečném období. V době první republiky vývoj poměrně ustrnul, mnoho spolků nevznikalo, ani nezánikalo, a za druhé světové války jich již většina začala zanikat. Jejich úplný zánik započal nástupem nového režimu a monopolizace pojišťovnictví, v 60. letech již pojišťovací spolky v podstatě neexistovaly.

⁶¹ Lašťovka, s. 45.

⁶² Lašťovka, s. 45.



Pramen: Pražské spolky⁶³

Z rozhodnutí císaře Františka I. bylo roku 1819 pojišťovnictví ponecháno výhradně v rukách soukromých pojišťoven.⁶⁴ Šlo o pojišťovny požární, záhy se ale pojišťovny prosadily obecně (rozdíl oproti německého modelu, kde se pojišťovnictví veřejné). Z císařské rezoluce z roku 1821 plyne, že „stát nebude mít žádné námitky aby tyto soukromé pojišťovny byly zřizovány a vedeny veřejnoprávními korporacemi – zejména obecními a městskými.“⁶⁵ Stát si však stále ponechával jakousi kontrolu a práva nad činností a fungováním pojišťovacích institucí. V době, kdy docházelo k zakládání prvních pojišťoven, existovala i určitá úprava právních vztahů, týkala se ovšem obligačních vztahů mezi pojistitelem a pojištěným, nikoli ustavování pojišťoven.⁶⁶ Oficiálně byla právní úprava tzv. odvážné pojišťovací smlouvy ustavena roku 1811 ve *Všeobecném zákoníku občanském pro veškeré německé země dědičného rakouského mocnářství*, která však nebyla perspektivní, protože jednotná kodifikace občanského práva v Rakousku se připravovala již od přechodného století v prostředí feudálního absolutismu a v některých souvislostech tedy „zaspala dobu“, jelikož hospodářský vývoj od té doby značně pokročil a pojišťovací smlouva byla pojata jako smluvní zajištění, samotné formulace byly

⁶³ Lašťovka, s. 35-69.

⁶⁴ Schelle, K., & Hradec, M. (2006). *Historie právní úpravy pojišťovnictví* (s. 11). Eurolex Bohemia.

⁶⁵ Schelle, tamtéž, s. 15.

⁶⁶ Schelle, tamtéž, s. 12.

zdlouhavé a nejasně formulované, a navíc byla ještě ovlivněna feudálním právem.⁶⁷ Pojišťovnictví ještě nebylo organizované a jeho právní úprava odpovídala té v Codexu Theresianu.

Ve 20. letech byly na našem území ustaveny dvě první pojišťovny – Vzájemné pojišťovny pro Čechy a Vzájemné pojišťovny pro Moravu a Slezsko. Návrhy stanov ústavu byly vypracovány na základě iniciativy několika představitelů stavovské šlechty a zaslány dvorské kanceláři prostřednictvím českého gubernia již roku 1826. Již předtím byly dvorskými dekrety české i moravsko-slezské pojišťovně slíbeny stejné výsady, jaké měla Dolnorakouská vzájemná pojišťovna (její stanovy schváleny již roku 1824), ale s vyřízením návrhu se nechvátilo a byl vyřízen až po roce. Roku 1827 vzniká v Praze Vzájemná požární pojišťovna v Čechách s udělením souhlasu státu císařským rozhodnutím. V případě moravskoslezské pojišťovny se muselo čekat ještě déle, její stanovy byly schváleny až roku 1829 a v roce 1830 tak v Brně vzniká Moravskoslezská vzájemná pojišťovna.⁶⁸ Oznámení obyvatelstvu z roku 1830 mimo jiné prohlašovalo, že ústav bude organizován jako spolek složený z přispěvatelů, upřesňovalo jeho vnitřní kontrolní orgány, výši příspěvků, atp. Činnost byla úzce spjata se státními orgány a dokonce se objevily pokusy, aby agenda ústavu byla přímo převzata do zemské správy, ale zůstávala soukromým ústavem. Schelle shrnuje, že pojišťovny zůstávaly v Rakousku vždy soukromými ústavu, fungujícími ovšem pod státní reglementací, která byla v mnoha směrech daleko širší, než v jiných oblastech podnikání.⁶⁹

Již zajímavější je pro náš kontext druhá polovina 19. století, kdy se již rakouské pojišťovnictví více rozvinulo. Roku 1852 byl v rámci bachovského absolutismu vydán císařský patent obsahující spolkový zákon, který zakazoval politické spolky a podrobil státní kontrole všechny spolky ostatní. Bral však v úvahu existenci akciových společností, úvěrových ústavů a hlavně pojišťoven, které se v tomto zákoně řadily mezi spolky s veřejnými a obecně prospěšnými účely. Kompetence k vydávání jejich zakládání náležela ministerstvu vnitra. Tak bylo například ministerstvem vnitra roku 1868 povoleno zřízení pojišťovny Praha. Toto je důležité pro další vývoj, jelikož i po ukončení absolutistického režimu se zachovala představa, že stát musí tuto oblast stále nějakým způsobem regulovat. Především od poloviny 19. století se za pomoci statistických a pojistně odborných podkladů pojišťovací smlouva stala smlouvou, jejíž uzavírání bylo mnohdy přímo

⁶⁷ Schelle, tamtéž, s. 16.

⁶⁸ Schelle, s. 11-12.

⁶⁹ Schelle, s. 12.

povinností dobrého hospodáře.⁷⁰ Potřeba pojištění stále rostla a byla potřeba pojišťovnictví nějak účinně právně zasadit. Roku 1862 byl vydán nový obchodní zákoník, který se však věnoval především principům volné soutěže a mezeru v pojišťovnictví nevyplnil, prohlašoval převzetí pojištění za pevnou prémii (pojistné) za absolutní obchod.⁷¹ Profesor Antonín Randa to komentoval: „Tolik pevnou prémii má zákon...na mysl, nikoli onen neurčitý příspěvek, kterýž platí společníci vzájemných společností pojišťovacích, neboť premie která se i při těchto napřed zapravuje, má toliko povahu provisorního příspěvku, jehož skutečný obnos se teprve koncem živnostenského roku dle škod vskutku vzešlých (rozvrhem na účastníky) vyšetří. Vzájemná pojišťování nelze tedy za obchod pokládati, při nich se nedostává úmyslu obchody vůbec charakterizujícího, totiž spekulace.“⁷²

Roku 1870 byl rakouským parlamentem schválen zákon o koaliční svobodě a dělnické spolky se začaly měnit v odborové organizace.

Roku 1880 byl ministerstvem vnitra vydán pojišťovací regulativ, který potvrzoval koncesní princip pojišťoven. Vávrová rozlišuje čtyři systémy dozoru v pojišťovnictví a to: systém veřejnosti (formální a nejjednodušší, kdy dozorčí orgán kontroluje zveřejňování výročních zpráv pojišťoven), systém normativních ustanovení (dozorčí orgán zkoumá, zda jsou před zahájením a během činnosti pojišťovny splněny a dodržovány právní normy), koncesní systém (dozorčí povoluje zahájení činnosti pojišťovny za stanovených podmínek) systém materiálního dozoru (obsahuje některé prvky všech třech předchozích, dozorčí orgán kontroluje dodržování právních předpisů i operativně technickou stránku činnosti pojišťovny jako jsou pojistné podmínky, kalkulace pojistného, úmrtnostní tabulky, atd.).⁷³ Hlavním cílem regulativu bylo řádné zajištění činnosti pojišťoven, práv pojištěnců a výkonu státního dozoru nad ústavy. Koncesní princip pak potvrdily i další výnosy (novela živnostenského řádu 1897, akciový regulativ 1899, zákon o společnostech 1906). Existovala teoretická výjimka, cizí pojišťovny se mohly řídit při zakládáním právem svého domácího státu a nepotřebovaly tak koncesi, ale ani ty se nevyhnuly tomu, že v Rakousku nebyly připouštěny k činnosti.⁷⁴

Charakter organizace pojišťování byl zásadně soukromý. Existovaly pojišťovací spolky a akciové společnosti a kodex obojího stál na koncesním principu. Jak tvrdí Schelle,

⁷⁰ Schelle, s. 32.

⁷¹ Schelle, s. 32.

⁷² Randa, in Schelle, s. 33.

⁷³ Vávrová, E. (2014). *Finanční řízení komerčních pojišťoven*. Grada Publishing, as.

⁷⁴ Hermann-Otavský, K. (1921). *Soukromé pojišťovací právo československé*, podle zákona z 23. prosince 1917 (Vol. 1). Nákl. České akademie věd a umění.

forma vzájemného spolku se objevovala spíše u starších pojišťoven a pozdější ústavy byly spíše zakládány jako akciové společnosti. Spolky se vyznačovaly především volnějším režimem, jinak byl rozdíl spíše právního charakteru a v praxi téměř žádný. Pojišťovnictví mělo, jak říká Schelle, až patriarchální charakter, proti několika málo pojišťovacím společnostem stálo ohromné množství nepojištěných, konkurence tedy byla nízká, pojistné podmínky stručné a plnění bylo nabízeno i přijímáno jako výhoda. Tradiční pojišťovnictví se začalo přetvářet v době „zakládání“ na velkovýroby, což s sebou neslo určitý neklid a nestálost forem, které měly též neblahý vliv na zájmy pojistníků, a obzvláště výrazně se tak projevovala nedostatečná právní úprava.

Nová a precizní právní úprava pojišťovnictví byla nutná a na přelomu 19. a 20. století narostl zájem o tuto problematiku a bylo vydáváno mnoho odborných publikací, které formulovaly požadavky. Schelle je shrnuje do tří bodů:

1. Zajistit podrobnou právní úpravu o uzavírání pojišťovacích smluv.
2. Propracovat trestní zákon a předpisy požární policie za účelem stanovení účinné zákonné ochrany k zamezení neštěstí způsobených hrubou nedbalostí nebo trestným činem.
3. Propracovat provozní předpisy o průmyslových závodech, přepravních podnicích a přepravě po lodích.

Liberalistické myšlenky v pojetí sociálních práv

Liberalismus znamená v této oblasti obrat, když spěje k tomu, že je povinností státu postarat se o nezaopatřené dělníky, kteří z nějakého důvodu nemohou pracovat. Stát má buď donutit zaměstnavatele, aby se o dělníka postaral nebo se o něj postarat sám. Krystalizují se základní zásady novodobého pojištění dělníků: obligatornost, povinné příspěvky ze mzdy dělníků, příspěvky podnikatelů, státní příspěvek, vznik veřejnoprávních organizací důsledně spravujících pojišťovny a zvýšení mezd dělníků.⁷⁵

Taafeho reforma

Ministerský předseda hrabě Eduard Taaffe započal v 70. letech 19. století novou politiku ve vztahu k dělnictvu po vzoru německého kancléře Bismarcka, na rozdíl od něj se

⁷⁵ Janák, J. (2013). Postavení dělnictva a drobných venkovských a městských výrobců v období vlády liberalismu v Rakousku. *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, 15-51.

však v první řadě nesnažil o oslabení sociální demokracie, ale spíše se snažil o obecné zlepšení poměrů v zemi. Taafeho reforma přinesla v letech 1888, 1889 a 1907 čtyři důležité zákony (čtvrtý byl vydán později, když již Taafe nebyl předsedou), a to zákon o úrazovém pojištění, zákon o nemocenském pojištění dělníků, zákon o bratrských pokladnách a zákon o penzijním pojištění.

Zákon o úrazovém pojištění dělníků byl účinný pro dělníky a výkonné úředníky pracující tam, kde bylo riziko úrazu větší než obvykle, v továrnách, dolech, lomech, skladištích, atp. Zahrnoval nejprve pouze úrazy, ke kterým došlo během pracovní doby, později i ty, které se staly cestou do práce a z práce, i během pracovních činností mimo podnik. Zákon o nemocenském pojištění dělníků byl u nás první obecně pojatou a povinnou úpravou zabezpečení v nemoci.⁷⁶ Od samého počátku mělo pojištění obligatorní podobu, kterou si zachovalo až dodnes. Vztahoval se na zaměstnance v průmyslu, živnostech a obchodu a naopak nevztahoval se na zemědělské a lesní dělníky a nezaměstnané. Pojištění jedinci mohli využít bezplatnou ambulantní péči, nemocniční ošetření a léky po 26 týdnů a také nemocenskou podporu, která byla stanovena na výši 60% mzdy. Toto pojištění spravovaly nemocenské pokladny, které se rozlišovaly na okresní, závodní, stavební, společenstevní, bratrské, spolkové. Vedeny byly představenstvem, které se ze dvou třetin skládalo ze zástupců pojištěnců a jednu třetinu tvořily zaměstnavatelé.

Nemocenské pojištění bylo zákonně odděleno od invalidního a starobního, ale oba byly obstarávány společnými bratrskými pokladnami.⁷⁷ Toto pojištění bylo financováno z jedné třetiny zaměstnavateli a ze dvou třetin zaměstnanci. Dávky byly spravovány nemocenskými pokladnami a byly poskytovány v peněžité (zohledněna denní mzda pracovníka) i věcné formě (léčebné pomůcky, léky, lékařské ošetření). Pokud pracovní neschopnost trvala déle než tři dny, pracovník získal nemocenskou ve výši nejméně 60% své denní mzdy.⁷⁸ Již zde můžeme vidět podobnosti se současným systémem v České republice (třetinový podíl, počet dní).

Zákon o bratrských pokladnách upravoval nemocenské pojištění horníků. Správu vykonávaly revírní bratrské pokladny, které vznikly již dříve (v souvislosti s bratrstvy

⁷⁶ Růtová, D. (2013). *Nemocenské pojištění – jeho vývoj a koncepce*. PF UK Praha.

⁷⁷ Knaizl, Z. (2018). *Vývoj právní úpravy nemocenského a úrazového pojištění na území našeho státu v letech 1918-1989*.

⁷⁸ Krupicová, s. 54.

horníků). Byly zavedeny stejně vysoké příspěvky těžařů jako platili horníci, horníkům byl umožněn přechod z dolu na důl bez ztráty pojišťovacích nároků.

Zákon o penzijním pojištění byl vydán až roku 1907, z popudu tlaku sociální demokracie a dělníků. Nárok na starobní důchod měli muži i ženy v 60 letech, muži po 40 letech pojištění, ženy po 35.

V roce 1897 vzniklo Odborové sdružení českoslovanské (později československé), které bylo jakousi centrálou českých odborových spolků. Tyto organizace měly zásluhu na vzniku Československé republiky, a ta je pak nechala zasahovat do sociální péče a ochrany dělnictva.

V roce 1907 bylo uzákoněno penzijní pojištění soukromých zaměstnanců, zatímco penze státních zaměstnanců byla řešena jako součást jejich pracovního poměru. Pojištění pro případ nezaměstnanosti se teprve vyvíjelo.⁷⁹

První světová válka

V průběhu první světové války nastala velká změna oproti předchozímu období, kdy se sociální práva dělníků rozšiřovala. V letech 1914-1918 se hospodářství militarizovalo a podniky produkující strategicky důležité komodity podléhaly válečnému režimu. Nad zaměstnanci vládla vojenská pravomoc, živnostenský řád byl vyloučen a byly upraveny mzdové a pracovní poměry – všechny tyto změny přinesl zákon o válečných úkonech a jeho rozšiřující nařízení.⁸⁰

Období první republiky

Vydáním Zákona o zřízení samostatného československého státu roku 1918, který ponechal v platnosti veškeré zemské a říšské zákony, vznikl stav právního dualismu – platilo právo rakouské na území dnešní České republiky, na území Slovenska platilo právo uherské. Nová republika tak pokračovala a navázala sociální zákonodárství Rakouska-Uherska, hlavně tedy na pojištění úrazové, nemocenské a hornické z let 1888-1889, a také na penzijní pojištění soukromých zaměstnanců z roku 1907. Roku 1918 byla též uzákoněna maximální osmihodinová pracovní doba.

⁷⁹ Jindra, Z., & Jakubec, I. (2015). *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*. Charles University in Prague, Karolinum Press.

⁸⁰ Leyer, s. 36.

Po vzniku Československa bylo uzákoněno rozšíření nemocenského pojištění na všechny skupiny zaměstnanců pracujících za mzdu.⁸¹ Hlavním cílem tedy bylo rozšířit pojištění na co nejširší počet občanů jakožto pojištění obligatorní. Ústředním orgánem, do jehož působnosti spadala oblast pojištění, se stalo Ministerstvo sociální péče. Již roku 1919 bylo pojištění zákonem rozšířeno z dělníků na všechny osoby, které vykonávaly práce a služby na základě pracovního, služebního nebo učňovského poměru jako hlavního zaměstnání.

Po první světové válce se Československo potýkalo s vážnými sociálními a zdravotními problémy, nejzásadnější byli invalidé, vdovy a sirotci. Jak uvádí Klusáčková, počet válečných poškozců činil zhruba 590 tisíc. Značně vzrostla úmrtnost v souvislosti s rozšířením infekčních chorob (hlavně tuberkulóza) a vysoká byla i kojenecká a dětská úmrtnost.⁸² Roku 1920 byl zaveden systém důchodů pro válečné vysloužilce.

Roku 1920 byl také Národním shromážděním předložen návrh poslance sociální demokracie Václava Johanise - Zásady starobního a invalidního pojištění. Šlo o návrh reformy, která by upravila invalidní a starobní pojištění dělnictva, jelikož stará rakousko-uherská legislativa již nebyla dostačující. Až roku 1924 byl vydán nový zákon, jehož návrh byl po celé 4 roky projednáván a upravován a ve 20. letech pak vešly v platnost další zákony rozšiřující zdravotní pojištění. Zákon o sociálním pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří z roku 1924 sjednotil tři typy pojištění. Až v této době je sociální pojištění sjednoceno a upraveno i organizačně. Jednalo se o zákon základní – každý kdo nespadal pod působnost zákona speciálního, byl podle něj pojištěn. Leyer uvádí, jaké 4 zásady především zákon obsahoval: 1. invalidní a starobní pojištění se soustředilo v jeden celek v ohledech rizika a financí, nemocenské pojištění fungovalo odděleně a oba subsystemy spojovala pouze organizace, 2. z invalidního a starobního pojištění se vyplácely dávky jednorázové a opakující se, obligatorní i fakultativní, 3. vyjma peněžitých dávek se poskytovalo i plnění naturální ve formě léčebné péče k odvrácení invalidity, 4. u nemocenské části zákon zavedl třídní absolutní karenční dobu.⁸³ Důsledkem tohoto zákona byl také vznik pojišťovacího soudnictví (zaměstnavatele nebo odpovědné zaměstnance bylo možné potrestat za neplnění povinností a za neplacení pojistného).⁸⁴ Samostatný veřejnoprávní ústav – Ústřední sociální pojišťovna nejen spravoval invalidní a

⁸¹ Růtová.

⁸² Klusáčková.

⁸³ Leyer, s. 42.

⁸⁴ Krottil, s. 33.

starobní pojištění, ale také vykonával administrativní dohled nad nemocenskými pokladnami. Došlo tak ke stabilizaci celého systému, což přineslo značné ekonomické výhody velkého organizačního a administrativního soustředění.⁸⁵ Z nemocenského pojištění se poskytovala pomoc v nemoci, v mateřství pojištěnkám a manželkám pojištěnců a pohřebné. Nemocenské pojišťovny prováděly okresní nemocenské pojišťovny, zemědělské, závodní, společenstevní nemocniční pojišťovny a dále spolkové a zapsané pomocné pojišťovny. V každém okrese byla zřízena okresní a zemědělská pojišťovna.⁸⁶ Počátkem 20. let vstoupila v platnost novela zákona, která přizpůsobovala výši nemocenské růstu cen a mezd, bylo zavedeno 11 mzdových tříd, podle kterých se denní výše nemocenské určovala.

Úrazové pojištění bylo spravováno veřejnoprávními korporacemi, na které dohlížel stát. Zejména se jednalo o Úrazovou pojišťovnu pro Čechy a Úrazovou pojišťovnu pro Moravu a Slezsko, dále ale fungovaly i jiné, jako například Úrazová pojišťovna dělnická, Úrazová pojišťovna zaměstnanců drah, Úrazová pojišťovna zaměstnanců pošt, a další. Všechny tyto pojišťovny podléhaly ministru vnitřních věcí. Byly určeny třídy nebezpečností a podle těch byly podniky rozděleny a financovány. Roku 1932 byl zákon o úrazovém pojištění novelizován a doplněn právní úpravou odškodnění nemocí z povolání.⁸⁷

Pro občany, kteří nespĺňovali podmínky pro to, aby se mohli stát se pojištěnci, existovala stále možnost veřejné chudinské péče. Jak říká Leyer, chudinská péče fungovala především na úrovni obcí, které měly povinnost starat se o občany s domovským právem nezpůsobilé uživit se prací, neschopné opatřit si nutné životní prostředky od osob povinných k jejich zaopatření, a kteří neměli nárok na jiné dávky. Byly tak zřizovány chudobince, sirotčince, noclehárny, atd. Náklady byly hrazeny státem, veřejnými korporacemi (obce), správními jednotkami (okresy), ale i některými soukromými organizacemi.⁸⁷

Ve 20. letech byl zaveden Gentský systém. Jednalo se o velmi rozvinutý koncept sociální politiky, vycházející ze zahraničních zkušeností i poznatků domácí vědecké obce. Tento koncept se věnoval především otázce nezaměstnanosti. Poslanec Tučný se roku 1926 o Gentském systému vyjádřil takto: „Gentský systém podporovací může být uplatňován pouze v dobách normálního stavu výrobního a na pracovním trhu a...pro doby

⁸⁵ Polesná, M. (2007). Nemocenské pojištění jako součást sociálního zabezpečení. MU PF Brno.

⁸⁶ Knaizl.

⁸⁷ Leyer, s. 45.

mimořádné konjunktury musí býti také mimořádná opatření ochranná. Stát nemůže a nesmí šetřením na výdajích šířiti hlad a zmírání hladem rodin zaměstnanců, ocitnuvších se bez vlastního zavinění v tísní.“⁸⁸ Gentský systém ještě posílil pravomoci odborových spolků, jelikož jim připadla zodpovědnost za vyplácení nezaměstnaneckých podpor. Spočíval na odborových organizacích, které byly povinny zřídit zvláštní fondy pro podpory.

Mezi lety 1918 a 1938 došlo obecně vzato ke značnému rozvoji pojišťoven, existovalo více než 700 pojišťoven a pojišťovacích spolků. Rozvoj sociálního pojištění lze po první světové válce sledovat obecně v celé Evropě, kdy byla rozšířená snaha předcházet hrozícím revolucím poskytováním sociálních jistot pracujícím.

Druhá světová válka, Protektorát Čechy a Morava

Během války od roku 1938 až do roku 1945 se činnost pojišťoven začala přesouvat pod německou správu. Činnost odborových spolků byla zasažena koncem první republiky a roku 1939 byly vytvořeny dvě nové organizace – Národní odborové ústředny zaměstnanecké (NOÚZ) a mnohem menší Ústředí veřejných zaměstnanců (ÚVZ), které časem pojmuly všechny spolky.

Roku 1940 bylo vydáno vládní nařízení, které upravilo vnitřní organizaci Ústřední sociální pojišťovny a nemocenských pojišťoven, které jí podléhaly a organizaci Svazu nemocenských pojišťoven.⁸⁹

Důsledky války

Krátce po druhé světové válce prošla sociální politika v Československu dalšími změnami. Zákonodárství navázalo na předpisy z doby první republiky, zákony z období okupace uznány nebyly. Sociální pojištění však bylo legislativně i organizačně roztržštěné a fondy sociálního pojištění byly znehodnoceny válečnou ekonomikou. Navíc bylo třeba harmonizovat předpisy platné v českých zemích a na Slovensku. Na základě Benešových dekretů došlo roku 1945 ke znárodnění pojišťoven. Na prvním místě stála obnova ekonomiky, i sociální politika se tedy hospodářským cílům musela podříditi. Ke změnám v oblasti sociální politiky přispěla Národní fronta Čechů a Slováků v Košickém vládním programu.

⁸⁸ Naléhavá interpretace poslance Tučného a spol. vládě o nezaměstnanosti a jejích důsledcích, Sněmovní tisk č. 588 ze dne 14.10.1926 in Rákosník, Jakub. Odvrácená tvář meziválečné prosperity.

⁸⁹ Krottil, s. 16.

1948-1989

Politici prováděli pod tlakem společnosti, která po válce očekávala změnu, další a další reformy. Roku 1947 vzniklo pět pojišťovacích národních podniků, avšak roku 1948 došlo k vytvoření monopolu jediné pojišťovny, když byl vydán zákon o národním pojištění. Šlo o Československou pojišťovnu, n. p. (později Státní pojišťovna), která byla na konci 60. let rozdělena na Českou a Slovenskou. Tento zákon pojednávající o sociálním pojištění ho rozděloval na pojištění nemocenské a důchodové, zákon o úrazovém pojištění byl zrušen, ale odškodnění za pracovní úraz bylo stále právně vymezeno. Zde lze sledovat britský vliv – ve Velké Británii byl roku 1911 přijat zákon o národním pojištění, který vycházel ze šesti zákonů přijatých v letech 1907 – 1908 a zakládaly v podstatě britský sociální stát (v Británii probíhalo utváření moderního sociálního systému s mírným zpožděním).

K přebudování systému sociálního pojištění došlo roku 1956, kdy bylo sociální zabezpečení rozděleno na nemocenské a sociální.

K velké transformaci pojišťovnictví pak dochází po roce 1989, kdy demokratické uspořádání společnosti, transformace ekonomiky a přechod na tržní hospodářství vedly ke vzniku nových soukromých pojišťoven a poboček zahraničních pojišťoven, tato transformace už by však měla být předmětem zájmu jiné práce, kde by jí mohl být věnován dostatečný prostor.

V. Zhodnocení získaných poznatků, závěr

Pro zhodnocení poznatků a zodpovězení výše formulovaných výzkumných otázek využívám metodu srovnávací a historické analýzy.

Výzkumné otázky:

- Situovanost aktérů tvorby institucí sociálního pojištění s ohledem na formování sfér veřejné a soukromé moci a vládnutí.
- Stát jako důležitý aktér institucionalizace pojišťovnictví: změny v jeho využívání s ohledem na mocenské a kulturní poměry a jejich změny (stát monarchický a republikánský).

Shrnutí k první otázce, na rozdíl od shrnutí k otázce druhé, nebude uplatňovat odlišení na německou a rakousko-uherskou situaci, jelikož modernizační procesy byly v obou zemích podobné, zatímco formy etatizace byly rozdílné.

Situovanost aktérů tvorby institucí sociálního pojištění s ohledem na formování sfér veřejné a soukromé moci a vládnutí

S ohledem na kontext současných – městských, etatistických společností lze zajišťovací efekty sledovat jak v úrovni městských forem spolčování, tak i v integrující úrovni národních států. Stát se uplatňoval v monarchickém kontextu a v kontextu buržoazních republik, což souviselo také s revolučními mocenskými změnami a budováním politické veřejnosti a soukromé podnikatelské sféry jako určujících prostředků moderní moci – v tomto smyslu se utvářejí sociální aktéři změn - stavy, dělnická, sociální, spolková hnutí.

Jak říká Kaufmann, klíčovým aktérem v zajišťování ochrany ekonomické a sociální prosperity a rovnosti svých občanů a politické jistoty je sociální **stát**. Stát ovšem není jediným aktérem v této oblasti, existují i nestátní formy a prostředky sociálního zajišťování. Lokálně a komunitně vázané zajišťování sehrávalo důležitou úlohu při formování sociální politiky státu a to i s ohledem na středoevropský kontext, kdy stát byl v rukou monarchické moci. Rozdíly mezi Německem a Rakousko-Uherskem pak mohou osvětlit nejen problematiku pojišťovnictví, ale i rozdíly v modernizačních strategiích těchto monarchií. Různé ideologické přístupy k sociální politice národních států lze vysledovat historicky v praxi: zhruba do konce 19. století převažují lokálně založené a komunitně podporované (tradiční) přístupy a stát prakticky nevstupuje do sociální oblasti. Změna přichází se stoletím 20., kdy jsou zásahy státu v sociální oblasti vyzdvihovány a stát se vedle nestátních subjektů stává důležitým aktérem sociální politiky – tak se formuje avizovaný welfare state a ustavuje se moderní sociální politika.⁹⁰

Snaha o komplexnější sociální zajištění vedla k účasti řady institucí, které sledovaly rozdílné strategie a zájmy při institucionalizaci sociálního zajištění v rámci národních států. Kromě státu jsou dalšími významnými aktéry institucionalizace pojišťoven **korporace - finanční skupiny, odbory, politické strany - a občanská sdružení.**

⁹⁰ Krebs, s. 28.

Spolčování a tvorba pravidel je prostředkem zajišťování aktivit a probíhá nejprve v kontextu obchodních měst a později v rámci národních států. Na rozdíl od kupeckých gild a cechů stavovské společnosti (korporativní spolčování, monopolní postavení), se u spolků jedná o spolčování asociativního typu. Spolky stojí na samosprávném a demokratickém principu (produkt osvícenského myšlení) a jsou tvořeny tzv. zdola – na státu jsou relativně nezávislé.

Kumulující se kapitál a industrializace vyvolávají ve druhé polovině 19. století odezvu u dělnictva. Začínají tak vznikat sociálně-demokratické strany a na politickou scénu tak vstupuje nový element. V Německu vznikla Sociálně demokratická dělnická strana, v Rakousku-Uhersku Sociálně-demokratická strana, ze které se později vydělila Československá sociálně demokratická strana dělnická. Síla a základna příznivců sociálních demokratů rostla a v 70. letech 19. století byly vlády v Německu i Rakousku-Uhersku nuceny hledat řešení hospodářské krize a sociálních nepokojů. Monarchické vlády pak přistoupily k sociálním reformám vykonávaným v jejich rámci.

Odborovým organizacím náleží v mnoha ohledech výjimečné postavení, v určitých obdobích spoluvytvářely nezbytné sociálně materiální zabezpečení pro značný vzorek společnosti. Pro tato hnutí byla v Rakousku-Uhersku typická nejednota a roztržičnost, která se přenesla i do období první republiky. Odbory byly rozmanité, byly rozvrstveny podle světového názoru, politického přesvědčení členů, i podle národnosti. Politické strany si spoluvytvářely odborové ústředny, čímž usilovaly o získání vlivu na taktiku a postup odborově organizovaných zaměstnanců, a to i přesto, že tyto ústředny oficiálně deklarovaly svou nezávislost na politických stranách. Odbory měly velmi širokou škálu požadavků a zaměření, postupně se ale měnila jedna z prvotních funkcí, a sice podpůrná činnost, jejíž podstatná část se přesouvala do oblasti veřejné sociální péče zabezpečované státem. Mnoho odborových centrál mělo již za první republiky celospolečenský dosah. Okupace a protektorát urychlilo sjednocovací proces odborových organizací.⁹¹ V roce 1945 už odbory představovalo Revoluční odborové hnutí.

⁹¹ Čapka, s. 7-8.

Stát jako důležitý aktér institucionalizace pojišťovnictví: změny v jeho využívání s ohledem na mocenské a kulturní poměry a jejich změny (stát monarchický a republikánský)

Institucionalizace pojišťoven souvisí také se vznikem podstatnějších změn v institucích národních států (růst masovosti, dynamika změn, krizové projevy, sociální konflikty), které souvisejí se sociální politikou. Vývoj pojišťovnictví souvisel s vývojem historickým, proměňovalo se tak spolu se státní politikou monarchie, spolkovou činností a sociální politikou národních států.

Situace v Německu

V raném kapitalistickém období stát do řešení sociální otázky velmi nezasahoval. A jak říká Klusáčková, vyvinuly se čtyři dílčí typy řešení sociálních problémů: stát zabezpečoval vojenské veterány, vdovy, sirotky po nich a státní zaměstnance, církve a vrchnost poskytovala almužnu a přístřeší pro chudinu, vznikaly dělnické podpůrné spolky vzájemné pomoci, které navazovaly na bratrstva a cechy a v některých státech se začaly rozvíjet různé formy soukromého pojištění.⁹²

Moderní sociální politika vyvíjela společně se společenskými změnami souvisejícími s rychlou industrializací v 1. polovině 19. století. Prostředí, které bylo po velmi dlouhou dobu neměnné, se najednou změnilo velmi rapidně. Ze situace dělnictva, jehož podmínky byly velice bídné, se zrodila sociální otázka.⁹³ Revoluce 1848 v Německu vznikla jako reakce na celkovou hospodářskou a sociální krizi v Evropě. Dělníci se nejdříve bouřili na venkově, později se rozšířili i do měst. Německé dělnictvo se aktivizovalo již roku 1863, později pak vzniká Sociálně demokratická dělnická strana. Programově její představitelé vycházeli zejména z učení Karla Marxe o vyvlastnění výrobních prostředků, společném vlastnictví a sociální rovnosti. Vzrůstající síla sociálních demokratů a obava ze sociální revoluce, která byla navíc podporována i odbory, donutila vládu zabývat se sociální otázkou hlouběji. Bismarck nakonec přistoupil k sociálním reformám, pomocí kterých bylo možné kontrolovat dělnické hnutí. Zavedení sociálního pojištění mělo také pomoci vyřešit špatnou situaci dělníků. Bismarck, jak bylo již zmíněno, byl zastáncem konzervatismu a snažil se o vytvoření stability a provedl zásadní sociální

⁹² Klusáčková.

⁹³ Kotous, s. 93.

reformy, aby mimo jiné získal kontrolu nad dělnickým hnutím. Tyto reformy zahrnovaly tři hlavní body – ustavení minimální denní mzdy, organizaci institucí podle průmyslových oborů a druhů činností a zavedení principu, který přivedl dělníka k spoluvlastnictví po dlouhodobém a přetrvávajícím zaměstnání v určitém podniku.⁹⁴ Prosadil projekt sociálního pojištění, jehož modelu se Německo drží dodnes. Tento systém pojištění vytvořený Bismarckem dal podnět i jiným zemím, které se inspirovaly a vytvořily systémy podobné.

V období první světové války se německý stát zaměřil na rodiny vojáků, na nezaměstnané a zejména po válce o velké množství veteránů. Poválečná německá ekonomika se nacházela v katastrofální ekonomické situaci, což se projevovalo hyperinflací, což velmi značně zvýšilo počet občanů závislých na sociálním zabezpečení. To vedlo k přesunu značné části odpovědnosti z federální úrovně na úroveň jednotlivých německých států a obecně byly zpřísněny podmínky vyplácení dávek a byla přijata opatření na podporu zaměstnanosti, poprvé vzniklo Ministerstvo práce a stát se snažil podporovat zaměstnávání válečných veteránů.⁹⁵ Bylo zavedeno i pojištění v nezaměstnanosti a obecně se pojišťovací možnosti (nemocenské a úrazové pojištění) v období Výmarské republiky rozšířily na značnou část obyvatelstva.

I v období nacistické vlády se využívalo Bismarckova modelu, ovšem nacistická vláda se spíše než na humanitní pomoc zaměřovala v rámci sociální politiky na národní zdraví - změnilo se tedy ideologické zabarvení sociálního státu, ale obsah a struktura sociálního pojištění a dávek se velmi nezměnil a i nadále byl využíván Bismarckův model. Za druhé světové války se však sociální fondy zaměřovaly spíše na podporu porodnosti, snižování nemocnosti a péči o zraněné vojáky a veterány než na běžné dělníky.

Po druhé světové válce se Německo muselo vypořádat se společenskou a hospodářskou krizí, a proto došlo k reformě sociálního, zdravotního, úrazového pojištění a pojištění v nezaměstnanosti. I tyto reformy však vychází z Bismarckovy tradice a nejsou tedy tak radikální. Roku 1948 byl s příchodem německé marky zaveden nový koncept nazývaný „Soziale Marktwirtschaft“ (sociálně tržní hospodářství), dle něhož umožňoval prosperitu všem pouze trh s účinnou distribucí zboží, který měl započít obnovu v poválečném období.⁹⁶ Hlavním cílem tohoto konceptu je na základě konkurenční

⁹⁴ Musil, s. 35.

⁹⁵ Krottil, s. 37.

⁹⁶ Erhard, Müller-Armack.

ekonomiky spojit volnou iniciativu se sociálním pokrokem zajištěným ekonomickou výkonností.

Situace v Rakousku-Uhersku

Habsburský absolutistický stát vytvářel spolkovou legislativu na obranu svého stavovského systému, který byl ohrožen tajnými společnostmi a spolky musely být zakládány s povolením panovníka.

Z rozhodnutí císaře Františka I. bylo roku 1819 pojišťovnictví ponecháno výhradně v rukách soukromých pojišťoven.⁹⁷ Šlo o pojišťovny požární, záhy se ale pojišťovny prosadily obecně (rozdíl oproti německého modelu, kde se pojišťovnictví veřejné). Schelle shrnuje, že pojišťovny zůstávaly v Rakousku vždy soukromými ústavy, fungujícími ovšem pod státní reglementací, která byla v mnoha směrech daleko širší, než v jiných oblastech podnikání.⁹⁸ Charakter organizace pojišťování byl zásadně soukromý. Existovaly pojišťovací spolky a akciové společnosti a kodex obojího stál na koncesním principu. Jak tvrdí Schelle, forma vzájemného spolku se objevovala spíše u starších pojišťoven a pozdější ústavy byly spíše zakládány jako akciové společnosti.

Nová a precizní právní úprava pojišťovnictví byla nutná a na přelomu 19. a 20. století narostl zájem o tuto problematiku a bylo vydáváno mnoho odborných publikací, které formulovaly požadavky. Schelle je shrnuje do tří bodů: zajistit podrobnou právní úpravu o uzavírání pojišťovacích smluv, propracovat trestní zákon a předpisy požární policie za účelem stanovení účinné zákonné ochrany k zamezení neštěstí způsobených hrubou nedbalostí nebo trestným činem a propracovat provozní předpisy o průmyslových závodech, přepravních podnicích a přepravě po lodích.

Liberalismus znamená v této oblasti obrat, když spěje k tomu, že je povinností státu postarat se o nezaopatřené dělníky, kteří z nějakého důvodu nemohou pracovat. Stát má buď donutit zaměstnavatele, aby se o dělníka postaral nebo se o něj postarat sám. Krystalizují se základní zásady novodobého pojišťování dělníků: obligatornost, povinné příspěvky ze mzdy dělníků, příspěvky podnikatelů, státní příspěvek, vznik veřejnoprávních organizací důsledně spravujících pojišťovny a zvýšení mezd dělníků.⁹⁹

Ministerský předseda hrabě Eduard Taaffe započal v 70. letech 19. století novou politiku ve vztahu k dělnictvu po vzoru německého kancléře Bismarcka, na rozdíl od něj se

⁹⁷ Schelle, s. 11.

⁹⁸ Schelle, s. 12.

⁹⁹ Janák, s. 15-51.

však v první řadě nesnažil o oslabení sociální demokracie, ale spíše se snažil o obecné zlepšení poměrů v zemi.

V průběhu první světové války nastala velká změna oproti předchozímu období, kdy se sociální práva dělníků rozšiřovala. V letech 1914-1918 se hospodářství militarizovalo a podniky produkující strategicky důležité komodity podléhaly válečnému režimu. Po první světové válce se Československo potýkalo s vážnými sociálními a zdravotními problémy, nejzásadnější byli invalidé, vdovy a sirotci, kvůli čemuž bylo vydáno mnoho nových zákonů o pojištění pokrývajícím péči o tyto postižené. Ve 20. letech byl zaveden Gentský systém - velmi rozvinutý koncept sociální politiky, vycházející ze zahraničních zkušeností i poznatků domácí vědecké obce. Tento koncept se věnoval především otázce nezaměstnanosti.

Během války od roku 1938 až do roku 1945 se činnost pojišťoven začala přesouvat pod německou správu. Činnost odborových spolků byla zasažena koncem první republiky. Krátce po druhé světové válce prošla sociální politika v Československu dalšími změnami. Zákonodárství navázalo na předpisy z doby první republiky, zákony z období okupace uznány nebyly. Sociální pojištění však bylo legislativně i organizačně roztržštěné a fondy sociálního pojištění byly znehodnoceny válečnou ekonomikou a nemocenská péče. Navíc bylo třeba harmonizovat předpisy platné v českých zemích a na Slovensku. Na základě Benešových dekretů došlo roku 1945 ke znárodnění pojišťoven.

Roku 1948 došlo k vytvoření monopolu jediné pojišťovny, když byl vydán zákon o národním pojištění. Šlo o Československou pojišťovnu, n. p. (později Státní pojišťovna), která byla na konci 60. let rozdělena na Českou a Slovenskou. K přebudování systému sociálního pojištění došlo roku 1956, kdy bylo sociální zabezpečení rozděleno na nemocenské a sociální.

Závěr

Moderní formy sociálního zabezpečení se jak v Rakousku-Uhersku, tak v Německu začaly jako ustálená instituce ustavovat koncem 19. století, ale kořeny a počátky moderního sociálního zabezpečení lze sledovat již dříve. Vývoj moderního systému sociálního zabezpečení na našem území byl v mnohém na německý systém navázán a stojí na stejných základech – sociální pojištění, sociální zabezpečení a sociální pomoc, lze ale sledovat i odlišnosti. V rakousko-uherských poměrech lze zejména v počátcích sociálního

státu u starších pojišťoven sledovat tendenci zakládání forem vzájemného spolku, později se ústavy zakládaly spíše jako společnosti akciové. Byly zde tedy mobilizovány národní, komunitní a podnikatelské zájmy, kdežto v Německu působily spíše poměry mezistavovské – císař, šlechta, církve. Církev měla obecně na utváření moderního sociálního systému v Německu značně větší vliv, například katolická politická strana se podílela na sociálních reformách za Bismarcka. V Rakousku-Uhersku církev figurovala spíše na úrovni chudinské péče tam, kam sociální zabezpečení nemělo dosah. Rakousko-uherské sociální zabezpečení se od počátku zaměřovalo spíše na pojištění krátkodobé a upřednostňovala se kapitálová úhrada, německé se snažilo o dlouhodobé řešení sociální otázky a průběžný systém financování. Počátky moderního sociálního pojištění u nás lze tedy zařadit do sociální Taafeho reformy, která byla velmi silně ovlivněna modelem německého kancléře Bismarcka a vznikla krátce po něm. Taafeho reforma tedy sice byla postavena na Bismarckově modelu, rakousko-uherské zákony se ale lišily svou strukturou a například starobní pojištění Taafe vůbec nezavedl, bylo zavedeno až na počátku 20. století. Na rozdíl od Bismarcka se Taafe také v první řadě nesnažil o oslabení sociální demokracie, avšak spíše o obecné zlepšení poměrů v zemi. Německo dříve zavedlo podporu v nezaměstnanosti. Československo za první republiky převzalo rakousko-uherský model, pojištění bylo velmi roztržité, navíc se vztahovalo pouze na část obyvatelstva a nebylo tak obecně rozšířené jako pojištění německé.

Se zavedením konceptu Soziale Marktwirtschaft roku 1948 došlo v západním Německu k překonání krize a velkému ekonomickému rozmachu, u nás po roce 1948 přistoupilo Československo k systému národního pojištění.

U nás – v Rakousku-Uhersku, inicioval pojišťovnictví, které mělo ovšem oporu v lokálních aktivitách, stát (tlak ze spodu), institucionalizace pojišťovnictví tedy probíhalo jako modernizace zdola a shora, naproti tomu v německém kontextu probíhaly změny více shora a v kontextu zájmů panujících stavů – císařství, šlechty a církve. Jak říká Klusáčková, hlavními faktory ovlivňujícími úroveň sociálního zabezpečení jsou ekonomická vyspělost, politická situace, demografická struktura obyvatel, tradice.¹⁰⁰ Výhodou pro německý systém byla lepší ekonomická situace, na území českých zemí zase existovala bohatá historie a tradice v oblasti sociálního zabezpečení.

¹⁰⁰ Klusáčková, s. 61.

Seznam použité literatury

Arnoldová, A. (2007). *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení: část. 2007*. Karolinum.

Čapka, F. (2008). *Odbory v českých zemích v letech 1918-1948*. Masarykova Univ..

Grosser, D. (2002). Soziale Marktwirtschaft. In *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 553-559). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hauser, M. (2007). Sociální stát a kapitalismus. Praha: Svoboda Servis. SOK (Socialistický kruh).

Hermann-Otavský, K. (1921). Soukromé pojišťovací právo československé, podle zákona z 23. prosince 1917 (Vol. 1). Nákl. České akademie věd a umění.

Janák, J. (2013). Postavení dělnictva a drobných venkovských a městských výrobců v období vlády liberalismu v Rakousku. *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, 15-51.

Jindra, Z., & Jakubec, I. (2015). *Hospodářský vzestup českých zemí od poloviny 18. století do konce monarchie*. Charles University in Prague, Karolinum Press.

Kaufmann, F. X. (2012). *European foundations of the welfare state*. Berghahn books.

Keller, J. (2002). *Úvod do sociologie*. Sociologické nakladatelství.

Keller, J. (2009). *Soumrak sociálního státu*. Sociologické nakladatelství (SLON).

Keller, J. (2011). *Tři sociální světy: Sociální struktura postindustriální společnosti*. Slon.

Klusáčková, P. (2007). Historický vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů.

Knaizl, Z. (2018). Vývoj právní úpravy nemocenského a úrazového pojištění na území našeho státu v letech 1918-1989.

Kotous, J., Peřina, P., & Munková, G. (2003). *Úvod do sociální politiky* (s. 93). Univerzita Karlova-Právnická fakulta v nakl. Vodnář.

Krebs, V., et al, DURDISOVÁ, J., Žižková, J., & Poláková, O. (1997). *Sociální politika*. CODEX Bohemia.

Krotíl, D. (2016). *Historie sociálního státu* (s. 37). PF UK Praha.

Krupicová, L. (2016). *Otto von Bismarck a jeho sociální zákonodárství*. MU Brno.

Kukalová, G., Moravec, L. (2014). *Systém sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění v ČR* (s. 7). ČZÚ: Praha.

Lašřovka, M., Lašřovková, B., RATAJ, T., RATAJOVÁ, J., & TŘIKAČ, J. (1998). *Pražské spolky. Soupis pražských spolků na základě úředních evidencí z let 1895–1990, 1895-1990*.

Leyer, P. (2011). *Historický vývoj sociálního zabezpečení a jeho modelů*. PF UK, Praha.

Müller-Armack, A. (1972). *Soziale Marktwirtschaft, Ordnung der Zukunft: Manifest'72*. Ullstein.

Müller, K. (2017). *Inovace-vědění-institute: k výzvám současné doby*. Charles University in Prague, Karolinum Press.

Munková, G. (2004). *Sociální politika v evropských zemích (Social Policy in European Countries)*. *Karolinum: Praha*.

Musil, L. (1996). *Vývoj sociálního státu v Evropě. Development of the Welfare State in Eu.*

Ndunda, T. (2016). *A Review of Esping-Andersen's Three Worlds of Welfare Capitalism*. University of Southern Denmark, Denmark

- Polesná, M. (2007). Nemocenské pojištění jako součást sociálního zabezpečení. MU PF Brno.
- Růtová, D. (2013). Nemocenské pojištění – jeho vývoj a koncepce. PF UK Praha.
- Schelle, K., & Hradec, M. (2006). *Historie právní úpravy pojišťovnictví*. Eurolex Bohemia.
- Sokol, J. (2014). *Etika, život, instituce: pokus o praktickou filosofii*. Albatros Media as.
- Vávrová, E. (2014). *Finanční řízení komerčních pojišťoven*. Grada Publishing, as.
- Weigl, J., Kovář, M., Vostatek, J., Hloušek, V., & Kvaček, R. (2016). *Otto von Bismarck: 200 let od narození*. Institut Václava Klause.
- Žalek, L. (2007). Reakce Vatikánu na moderní politické proudy a ideologie z rozboru papežských sociálních encyklik do roku 1937 (s přihlédnutím na německé prostředí). FF UK Praha.