Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Bc. Petr Blažej

SOCIÁLNÍ STÁT – HISTORICKÁ A TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jan Kotous

Katedra: pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 23. 4. 2010

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Roudnici nad Labem 28. 4. 2010

Bc. Petr Blažej

Poděkování

Děkuji panu JUDr. Janu Kotousovi, vedoucímu mé diplomové práce za cenné připomínky a odbornou pomoc při zpracování.

OBSAH

ÚVOD 1

1. KOŘENY SOCIÁLNÍHO STÁTU 2
   1.1 Historická východiska sociálního státu 2
   1.2 Sociální zákonodárství v Německu 19. století 6
   1.3 Sociální zákonodárství ve Velké Británii na počátku 20. století 10

2. VÝVOJ SOCIÁLNÍHO STÁTU NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY DO POLOVINY 20. STOLETÍ 14
   2.1 Sociální zákonodárství v rakouské monarchii 14
   2.2 Sociální zákonodárství po vzniku samostatného Československa 17
   2.3 Sociální zákonodárství během okupace 20
   2.4 Poválečné reformy – národní pojištění 20
   2.5 Česká škola sociální politiky 23
      2.5.1 Albín Bráf 23
      2.5.2 Tomáš Garrigue Masaryk 25
      2.5.3 Karel Engliš 28
      2.5.4 Josef Macek 30

3. VÝVOJ SOCIÁLNÍHO STÁTU VE VYBRANÝCH ZEMÍCH ZÁPADNÍ EVROPY A USA 33
   3.1 Modely sociálního státu 33
   3.2 Vývoj sociálního státu ve Velké Británii po roce 1945 34
   3.3 Vývoj sociálního státu v Německu po Bismarckových reformách 39
   3.4 Vývoj sociálního státu ve Švédsku 44
   3.5 Vývoj sociálního státu ve Spojených státech amerických 48

4. KRIZE SOCIÁLNÍHO STÁTU A KRITIKA Z LIBERÁLNÍCH POZIC 53
   4.1 Krize sociálního státu 53
   4.2 Kritika sociálního státu z liberálních pozic 54

ZÁVĚR **57**

Seznam použitých pramenů **59**

English resumé **62**

ÚVOD

Sociální stát je zvláště v poslední době často diskutované téma. Je skoro pravidlem, že diskuze o podobě sociálního státu či jeho samotné existenci v budoucnu zaznívají nejvíce v období hospodářského útlumu. V takové situaci se nacházíme i dnes a tak je sociální stát opět zdrojem kontroverzí a ostrých debat. Právě tato aktuálnost byla hlavním důvodem, proč jsem si zvolil toto téma.

Cílem této práce je zhodnocení teoretických východisek a historického vývoje sociálního státu. Porovnání modelů sociálního státu v České republice a vybraných zemích západní Evropy (konkrétně Německa, Velké Británie a Švédska) a Spojených států amerických.

Nejprve jsem se zaměřil na charakterizování historického a kulturního rámce vzniku nejstarších podob sociální politiky, která postupným vývojem vedla až ke vzniku sociálního státu. Důraz je kladen především na sociální zákonodárství Německa za vlády kancléře Bismarcka a Velké Británie, kde základní teoretická východiska byla formulována na základě Beveridgovy zprávy. Tyto dvě země tak stály u zrodu moderního sociálního státu a formovaly podobu jeho základních dvou modelů.

Další část je věnována vývoji sociálního státu na území dnešní České republiky. Popsal jsem jednak sociální zákonodárství v Rakousku-Uhersku a později v samostatném Československu, ale též teoretická východiska České školy sociální politiky. Z mnoha zástupců tohoto názorového proudu jsem si zvolil Albína Bráfa, Tomáše Garrigua Masaryka a Josefa Macka.

Ve třetí části jsem uvedl typologii modelů sociálního státu a vývoj tohoto fenoménu na příkladu vybraným zemí. Nastínil jsem kromě úprav sociálního zákonodárství též motivy, které vedly k jejich přijetí a determinovaly podobu sociálního státu v jednotlivých zemích. Při výběru konkrétních zemí padla volba na Německo, Velkou Británii, Švédsko a Spojené státy americké z důvodu, že se jedná o vzorek zemí, které nejvíce směřují k jednotlivým modelům sociálního státu.

V poslední části jsem se zmínil o krizi sociálního státu a uvádím, kde lze hledat příčiny této krize. S krizí sociálního státu též úzce souvisí jeho kritika z liberálních pozic, jejichž argumenty jsem se rovněž zabýval.

1. KOŘENY SOCIÁLNÍHO STÁTU

Vymezení pojmu sociální stát je poměrně problematické. Fenomén sociálního státu existuje v mnoha různých podobách a variacích. Každý stát má za sebou trochu jiný historický a kulturní vývoj a tedy i jiné tradice a hodnoty. Navíc definice bývají často velmi obecné. Příkladem může být definice profesora Thoenese: „Sociální stát je typem společnosti, v níž vláda přebírá zodpovědnost za politickou, ekonomickou a sociální prosperitu svých občanů." V definicích se také odráží názory a postoje samotných autorů. Liberální zastánci sociálního státu jej vymezují tak, že „změkčuje rizika moderního života, realizuje opatření k zajištění bezpečnosti všech občanů, zvyšuje rovnost příležitostí, a tím tlumí třídní konflikt a podporuje sociální spravedlnost."

Asi nejvýstižněji se vyjádřil liberál H. L. Wilensky, který se snažil oprostit od používání zatemňujících vysokých ideálů a jeho definice nabývá již poměrně konkrétní podoby a je přijímána jak kritiky, tak zastánci sociálního státu. Podstatu sociálního státu tvoří podle Wilenského vládou chráněná minimální úroveň příjmu, výživy, zdraví, bydlení a vzdělání pro každého občana, zajišťovaná jako politické právo, nikoliv jako dobročinná dávka.[1]

1.1 Historická východiska sociálního státu

Kořeny sociální politiky, ze které se později vyvinul sociální stát, sahají do nejstarších historických dob. Již tehdy vznikaly situace, kdy někteří jedinci nedokázali samostatně uspokojovat své životní potřeby. Společenské celky musely na nepříznivé sociální události, které narušovaly fungování společnosti jako celku, nějakým způsobem reagovat. Přijímaná opatření odpovídala úrovni společenského vývoje, proto byla v počátcích izolovaná a nesystémová.

[1] VEČEŘA, M.: *Sociální stát: východiska a přístupy*. 2. upr. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1996, s. 25-26

V prvotně pospolné společnosti rodové společenství společně usilovalo o přežití. Rodová solidarita byla realizována hlavou rodu – patriarchou. Tak vznikla nejstarší známá sociální instituce – **patriarchální paternalismus.**[2]

Již od dob starověkých despotických říší bylo chudinství předmětem zájmu panovníka. Ve starověku a po značnou část středověku převládala spíše ochrana společnosti před chudými a jejich represe. Panovník zpravidla zabezpečil své vysloužilé vojáky a jejich rodinné příslušníky, aby si zajistil věrnost vojska a předešel ozbrojeným nepokojům. Ostatní chudí nebo nemocní však byli zabíjeni, trestáni nebo vylučováni ze společnosti. Většina chudých dokonce upadala do dlužního otroctví.

Ve starověkém Řecku bylo zrušeno dlužní otroctví až Solónovými reformami. V jejich rámci došlo k historicky prvnímu systémovému přerozdělování, tedy nařízené solidaritě mezi nejbohatší a nejchudší třídou společnosti. [3]

Otroci ve starověkém Římě neměli žádná práva, byli pouhou věcí. Pokud se tedy pán staral o nemocného nebo zraněného otroka, chránil si tak svůj majetek. Jedinou ochranou, kterou otroci měli, bylo oprávnění cenzora udělit důtku občanovi, který nakládal s otrokem nepřiměřeně, například pokud jej bezdůvodně usmrtil.

Chudobu řešili Římané až v okamžiku, kdy přerostla ve společenskou hrozbu, rozdáváním chleba nejchudším a umožněním i těmto lidem účastnit se na zábavě dosud určené pouze bohatým (chléb a hry). Svobodní občané začali řešit nepříznivé sociální situace zakládáním spolků (kolegií).[4]

Ve středověku se díky rozvoji církve a přijetí křesťanství za státní náboženství rozvíjí první chudinská péče poskytovaná kláštery a později farnostmi. Středověká **chudinská péče** měla podobu služeb nebo věcných dávek. Chudým poutníkům se poskytovala strava, nocleh a případně oblečení. Chudinská péče ve středověku byla poskytována formou almužny, chudému nevznikal žádný právní nárok. S postupem doby sice došlo k pokroku v tom smyslu, že panovníci nařizovali šlechtě, aby se na péči o své chudé nebo práce neschopné nevolníky podílela z vlastních zdrojů. Opět však nešlo o právo chudého, které by mohl vůči feudálovi vymáhat. Byl to pouze nástroj

[2] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 15
[3] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo.* 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 5
[4] TRÖSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení.* 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 26

panovníka, kterým finančně zatížil feudály a tím zakotvil určitou zodpovědnost feudála za své nevolníky.

Na počátku 17. století jsou v Anglii vydávány Alžbětinské zákony, které také ještě nestanovily žádnou formu soudně ani jinak právně vymahatelného nároku chudého. Zákony ukládaly obcím povinnost pomáhat svým práce neschopným chudým. Kodex chudých z roku 1597 a chudinský zákoník z roku 1601 představovaly důležitý mezník ve vývoji chudinské péče. Jednalo se o první právní předpisy upravující tuto oblast s celostátní působností. Chudinská péče je přesunuta do pravomocí měst a později obcí.

Zároveň se ve stejné době začínají objevovat první právní normy, které zavádějí **princip vzájemnosti** a dávají mu právní rámec. Horníci a členové cechů si začínají zakládat své první vzájemnostní pokladny. Bratrské pokladny spravovaly prostředky hornických bratrstev, kasy fungovaly při cechovních či tovaryšských spolcích. Do těchto pokladen přispívali členové cechu či hornického bratrstva a později částečně rovněž např. vlastníci dolů (zaměstnavatelé). Nashromážděné prostředky sloužily k zabezpečení členů, kteří se při výkonu své profese vážně zranili a stali se invalidními, nebo jejich rodin, pokud následkem úrazu zemřeli. [5]

18. století je spojeno s **liberalismem** a zásadou „laisser faire – laisser passer". Stát ponechával zcela na vůli občanů, aby rozhodovali o svých příjmech a výdajích. Nepovažoval za svou povinnost postarat se o lidi v nouzi. Za zakladatele ekonomického liberalismu je považován **Adam Smith**. Ve svém nejvýznamnějším díle „Pojednání o podstatě a původu bohatství národů" položil základy koncepce hospodářského liberalismu, která ovlivnila i sociální politiku. Stát se má omezit pouze na plnění těchto úkolů:

- ochrana společnosti před násilím a vpádem cizích vojsk,
- ochrana každého člena společnosti proti útlaku ze strany ostatních členů,
- zřizování a udržování veřejných děl a institucí, které jsou pro společnost užitečné, a přitom nemohou být zřízeny a udržovány soukromou cestou (veřejné statky).

[5] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 6

Obecný blahobyt je podle této teorie nejlépe zabezpečen tak, když je každému umožněno sledovat svůj vlastní prospěch. Stát je garantem určitých pravidel hry při realizaci těchto individuálních zájmů, vše ostatní reguluje neviditelná ruka trhu. Stát tedy zabezpečuje takový rozsah svobod, aby měl každý možnost postarat se sám o sebe.[6]

Liberální kritika od osobností jako byl Adam Smith nebo David Riccardo vedla ke zrušení všech podpor v penězích nebo potravinách a jedinou možnou podporou se stalo přijetí do pracoven. Nový chudinský zákon, ve kterém byly tyto změny upraveny, byl kritizován pro svou nehumánnost. Jeho význam spočívá v tom, že vyostřil sociální konflikt, čímž urychlil přijímání reforem v pozdějších dobách.[7]

Filozofický základ sociálního státu položili utopisté a socialisté 19. století (např. Saint-Simon, Owen, Fourier). Zároveň dochází s rozvojem prvních sociálních systémů k definici právního nároku oprávněného na plnění z těchto systémů. Sociální politika a sociální instituce začínají být vnímány jako integrální součást společenského uspořádání. Nenastupují již pouze podpůrně, když ostatní nástroje selžou, ale pomáhají tradičním institucím, aby k selhání nedocházelo. V souvislosti s těmito prvními systémy můžeme hovořit o vzniku **institucionalizované solidarity**, která je předpokladem vzniku sociálního státu.[8]

Prvky takovéto institucionalizace zaznamenáváme ve Francii ale již v 17. století, když J. B. Colbert (ministr financí Ludvíka XIV.) vytvořil systém povinného pojištění pro francouzské námořníky. Po návratu z mnoha let strávených na moři neměli často vlastní prostředky, rodinné zázemí, ani střechu nad hlavou. Po návratu se tak automaticky stávali jedněmi z nejchudších členů společnosti. Dávky vyplácené z povinného systému pojištění je měli před takovouto nepříznivou situací ochránit.

V Anglii přibližně ve stejnou dobu přichází D. Defoe s myšlenkou sociálního pojištění prostřednictvím tzv. „friendly societies", které v podstatě vycházely z vzájemnostních pokladen, jejich zřízení ale stát zavedl jako povinné. Tato povinnost však již nebyla omezena pouze na členy určitého cechu nebo bratrstva, ale byla

[6] VEČEŘA, M.: *Sociální stát: východiska a přístupy*. 2. upr. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1996, s. 41

[7] KOTOUS, J.: Ke kořenům sociální politiky. *Právo a zaměstnání*. 2001, 5, s. 22

[8] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 49

stanovena obecně. Oba výše uvedené systémy lze považovat za předchůdce moderních systémů sociálního pojištění.[9]

1.2 Sociální zákonodárství v Německu 19. století

Ve čtyřicátých letech 19. století si společnost začíná uvědomovat sociální problémy, které jsou důsledkem industriálních změn. Hlavním indikátorem vážnosti situace a nutnosti řešení byly bouře slezských tkalců z léta roku 1844. Tyto nepokoje, ale především jejich nemilosrdné potlačení, měly zásadní morální vliv na vnímání veřejnosti.[10]

Objevila se celá řada návrhů na řešení problémů rané fáze industrializace, jak z pozic liberálních, tak z pozic konzervativních. Poměrně překvapivým znakem liberálních koncepcí byl **paternalismus vůči dělníkům**. Objevují se programy dělnické svépomoci, především se jednalo o spořitelny a spolky vzájemné výpomoci. Jiní liberálové jako třeba Friedrich Harkort a Gustav Mevissen kladli důraz kromě vzájemné pomoci především na vzdělávání. Oba prohlašovali, že stát má povinnost ochránit proletariát před hrozbou chudoby. Stát měl podle Harkorta zabránit dalšímu úpadku a znemožnit, aby nekontrolovatelně narůstala pauperizace obyvatelstva. Stát měl zasáhnout pomocí zákonů o práci dětí, systémem vzdělávání a omezením pracovní doby tak, aby dělníci měli čas k odpočinku. Přestože Harkortův přístup byl ovlivněn liberálními hodnotami, obsahoval také silné prvky etatismu. Toto pojetí se ještě výrazněji projevuje u Gustava Mevissena, který poukazoval na jasnou spojitost mezi bídou a nejistotou nižších tříd na jedné straně a industrializací na straně druhé. Opatření, která navrhoval k odvrácení krize, obsahovala obvyklé liberální požadavky svobody, rovnosti a vzdělání. Stát měl dělníkům pomoci, aby si dokázali pomoci sami. Postupně ale klade stále větší důraz na přímou státní pomoc dělníkům a přiklání se tak k myšlence **státního socialismu**. Tento přístup svědčí o silné tendenci mladých liberálů

[9] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo.* 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 7
[10] RIMLINGER, G.: Reakce na revoluci 40. let 19. století a následujících 30 let průmyslového růstu v Německu. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 32-33

zaujímat v otázkách souvisejících se sociálním problémem chudoby socialistické nebo konzervativní stanovisko.

Liberální nárok na vůdcovství a hrozba revolučního socialismu vyvolaly u konzervatistů dva druhy odezvy. První nabádala k znovuzavedení starých způsobů ochrany, zejména obnovou cechovního systému, druhá odpověď pak byla odvážnější a spočívala v myšlence „sociální monarchie".[11]

Otto von Bismarck (1815 – 1898) zpočátku byl na straně prvního reakčnějšího konzervativního proudu. Usiloval tedy o obnovu původní cechovní ochrany námezdních pracovníků, čímž chtěl zabezpečit řemeslníky, které považoval za jádro střední třídy. Právě střední třídu považoval za zdroj stability státu. Již jako člen pruského sněmu v roce 1849 tvrdil, že továrny jsou zdrojem bohatství pouze několika málo jedinců, přičemž dávají vzniknout masám podvyživeného proletariátu, který je nebezpečím pro stát. Kvůli tomu neváhal prosazovat podřízení ekonomických zájmů jedince zájmům státu.[12]

Druhý názorový proud tradicionalistů zastávající myšlenku sociální monarchie se domníval, že by iniciativu, co se sociální ochrany týče, měla převzít koruna. Teoretická východiska nutnosti toho, aby se král postavil do čela sociálních reforem, poskytl jeden z předních sociologů země, Lorenz Stein. Ve svém hlavním díle se věnoval rozvoji Francie od revoluce v roce 1789. Král stojí, podle Steina, jako ztělesnění čisté státní ideje nad společenskými třídami a jejich konflikty. Vládnoucí třída chce ale stát vést sama v duchu svého vlastního zájmu a proto se králi staví na odpor. Nakonec je král vždy poražen a buď odstraněn, nebo sice zůstane formálně v čele státu, ale bez jakékoliv výraznější pravomoci. Proto, chce-li si král udržet svou nezávislou moc jednat a své postavení, zbývá mu jediná možnost: musí se ve jménu sociálního blaha a svobody sám postavit do čela sociálních reforem.[13] Tak má panovník možnost zachovat si alespoň částečně vliv na obsah reforem, jinak mu hrozí, že se stane pouhým divákem reformních procesů.

---

[11] RIMLINGER, G.: Reakce na revoluci 40. let 19. století a následujících 30 let průmyslového růstu v Německu. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 33

[12] KOTOUS, J.: Sociální politika Německa. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 94-95

[13] RIMLINGER, G.: Reakce na revoluci 40. let 19. století a následujících 30 let průmyslového růstu v Německu. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 33-34

Roku 1862 se Bismarck stal ministerským předsedou Pruska. Prusko v této době bylo zemí s paternalistickou státní ideologií, s vlivnou vrstvou šlechtických velkostatkářů (junkerů), se slabou buržoazií a s rozvinutou organizací státní správy na místní úrovni. Místní podmínky umožnily vznik sociální politiky charakterizované státní regulací ekonomiky a produkce a poskytováním kolektivního sociálního zabezpečení. V roce 1870 byl vytvořen Úřad pro sociální politiku. Bismarck, který dříve působil jako pruský velvyslanec v Paříži, měl tak možnost poznat systém státního zabezpečení a státní kontroly průmyslových dělníků prosazované Napoleonem III. Bismarck se pod vlivem těchto zkušeností přiklání k myšlence sociální monarchie. Prostřednictvím sociálních reforem měla být zajištěna loajalita dělníků panovníkovi a zároveň oslaben vliv radikálních agitátorů.[14]

Na počátku osmdesátých let 19. století dozrály podmínky pro institucionalizování nových sociálních práv především díky tlaku zdola. Naproti tomu Bismarck reformy ideologicky ospravedlňoval shora v duchu patriarchální koncepce povinností státu. Z politického hlediska usiloval především o uchování tradičního vztahu jedince ke státu. Sociální reformy byly tedy prostředkem k dosažení právě tohoto cíle, nikoliv cílem sami o sobě. Rozšíření sociálních práv mělo zabránit nutnosti rozšiřování práv politických. Zmírnění chudoby a snižování ekonomické nerovnosti mělo pomoci zachovat tradiční systém nerovnosti politické.

15. února 1881 zaslal císař říšskému sněmu poselství, které dalo impuls k zahájení Bismarckovy kampaně za sociální pojištění. V prohlášení se císař vyjádřil v tom smyslu, že k vyléčení společenských neduhů již nestačí pouze potlačovat socialistické výstřelky, ale je třeba zvyšovat praktické blaho dělníků. Instituce, které měly chránit dělníky, kteří důsledkem úrazu nebo stáří ztratili schopnost pracovat, se ukázaly jako nedostatečné. Tato nedokonalost byla v prohlášení považována za významný faktor toho, že příslušníci této společenské třídy hledají ochranu podporováním cílů sociální demokracie.[15]

Vláda svými prohlášeními zdůrazňovala, že účelem legislativy sociálního pojištění je pouze doplnění protisocialistických zákonů. Sociální pojištění mělo

[14] KOTOUS, J.: Sociální politika Německa. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 95

[15] RIMLINGER, G.: Reakce na revoluci 40. let 19. století a následujících 30 let průmyslového růstu v Německu. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 38-39

v souladu s Bismarckovou politikou pod heslem **„Zuckerbrot und Peitsche"** získat dělníky na stranu státu. Domníval se, že pevné dávky státních příspěvků omezí revoluční nálady, protože lidé očekávající penzi budou smýšlet konzervativněji než ti, kteří se strachují o svou budoucnost. Byl si sice vědom, že realizace těchto reforem si vyžádá značné náklady, ale pořád viděl v této preventivní protirevoluční strategii menší škodu pro hospodářství než případné povstání, které by mohlo zemi rozvrátit.

Bismarckovo pojetí politiky vyplývalo z přesvědčení, že s výjimkou iracionálního chování jsou politické názory lidí ovládány jejich materiálními zájmy. Proto také byly při úpravě sociálního zabezpečení dělníků upřednostňovány politické důvody. První cílovou skupinou reforem byli průmysloví dělníci, kteří byli nejvíce ovlivněni sociálními demokraty a odborovými svazy. Protože v nich spatřoval největší hrozbu pro společnost, byli do pojištění začleněni dříve než zemědělští dělníci, služebnictvo nebo dělníci v domáckém průmyslu, přestože postavení těchto skupin bylo často mnohem horší. Dalším důvodem mohlo být také to, že u průmyslových dělníků, kteří měli relativně stabilní a dobře placenou práci, byla větší pravděpodobnost, že si budou moci dovolit pravidelně přispívat na pojištění.[16]

Prvním zákonem schváleným z Bismarckovy sociální legislativy byl **zákon o nemocenském pojištění** z roku 1883. Dávky na nemocenské pojištění měli podle zákona platit z poloviny zaměstnanci a zaměstnavatelé. Ke stávajícím nemocenským, cechovním a hornickým pokladnám přibyla jako nová dělnická pokladna místní družstevní nemocenská pokladna. Poskytovala lékařské ošetření a nemocenské vyplácené od třetího dne po dobu nejvýše třinácti týdnů.

Následoval **zákon o úrazovém pojištění** z roku 1884. Na rozdíl od předchozího zákona mělo placení příspěvků v plném rozsahu zajišťovat profesní organizace zaměstnavatelů. Z pojištění se hradily náklady na léčení a pojištěnec v pracovní neschopnosti pobíral dvě třetiny posledního platu. Pokud byla následkem úrazu smrt, měli pozůstalí nárok na výplatu renty.

Reforma byla dokončena **starobním a invalidním pojištěním** v roce 1889. Ze starobního pojištění byla po dosažení 70 let věku poskytována renta, stejně tak

[16] RITTER, G.: Motivy a hlavní charakteristiky legislativy sociálního pojištění v Německu 80. let 19. století. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 39-41

náležela invalidní renta při pracovní neschopnosti. Kromě zaměstnanců a zaměstnavatelů na tomto pojištění participoval i stát.[17]

Německý systém sociálního pojištění se od pozdějšího britského odlišoval v několika hlavních směrech. Rozdíl spočíval hlavně v progresivním odstupňování příspěvků a dávek starobního důchodu a v míře, ve které pojištění leželo spíše na pojištěnci než na státu. Vláda původně tyto prvky jako součást systému nechtěla, součástí se staly až v rámci procesu přijímání v říšském sněmu. Od příjmu odvozené důchody prosazovali dokonce i sociální demokraté, protože největší základnu jejich podpory tvořili kvalifikovaní dělníci a tak pochopitelně prosazovali jejich zájmy.[18]

Sociální reforma se v podstatě omezila na pojišťovací politiku. Vrazit klín mezi vůdce sociálnědemokratické strany a dělníky, což bylo hlavím záměrem, se však nepodařilo. Sociální demokraté opatření kritizovali jako nedostatečné. Bismarck si vysloužil odpor, tím že se stavěl proti zákazu nedělní práce, protože by podle něj došlo k přílišnému zásahu do práv zaměstnavatele. Vystupoval také proti omezení ženské a dětské práce, což vyvolal nesouhlas křesťanských stran. I přesto byla Bismarckova sociální reforma na svou dobu převratná a stala se na dlouhou doba vzorem pro ostatní země. Byly tak položeny základy moderního sociálního státu.[19]

1.3 Sociální zákonodárství ve Velké Británii na počátku 20. století

Vedle německého pojistného systému zavedeného kancléřem Bismarckem je dalším klíčovým pramenem sociálního státu reformní legislativa Velké Británie.

Vznik sociálního státu ve Velké Británii je spojován s činností a legislativou labouristické vlády po roce 1945. Jeho počátky ale můžeme sledovat již dříve, především v souvislosti s prací Beveridgeova výboru během druhé světové války

[17] KOTOUS, J.: Sociální politika Německa. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 96

[18] RITTER, G.: Motivy a hlavní charakteristiky legislativy sociálního pojištění v Německu 80. let 19. století. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 48-49

[19] KOTOUS, J.: Sociální politika Německa. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 97

a zejména jeho zprávou z roku 1942, která se podle mnoha historiků stala základním kamenem sociálních reforem, realizovaných ve druhé polovině 20. století.[20]

Sociální reformy z počátku 20. století jsou spojeny s liberální vládou a především s osobou **Lloyda George** (ministerským předsedou od roku 1916). V roce 1908 byl z její iniciativy schválen zákon o starobních penzích, jenž poskytoval nepříspěvkový důchod 1 - 5 šilinků týdně osobám starším sedmdesáti let. Vzhledem k tomu, že důchody byly nepříspěvkové, nezávisely na prokazování nároku. Zpočátku byl sice požadován „morální" test, což znamenalo, že nárok na důchod neměli lidé, kteří holdovali alkoholu, byli v předchozích deseti letech ve vězení, nebo byli na chudinské podpoře. Tyto podmínky však byly záhy zrušeny.[21]

Hlavním přínosem **Lloyda George** z hlediska sociální politiky byl takzvaný (dále jen tzv.) **lidový rozpočet** z roku 1909. Ve značné se v něm promítly principy redistribuce, které odrážely nové pojetí sociální politiky.[22]

V roce 1911 schválil parlament zákon o **národním pojištění** a **pojištění v nezaměstnanosti**. Pojištění v nezaměstnanosti bylo organizováno na principu tripartity, nicméně klíčovou roli měl stát. Základní sociální ochrana byla poskytnuta těm, kteří měli stabilní zaměstnání v respektovaných dělnických profesích. Legislativa se vyvíjela pod vlivem principů klasického liberalismu, což bylo pro britskou sociální politiku po dlouhou dobu typickým rysem.[23]

V období mezi dvěma světovými válkami pokračovala vláda v prosazování dalších sociálních nařízení, o uceleném programu sociální podpory ale zatím hovořit nelze. Teprve následky Velké hospodářské krize, zavádění programu rozsáhlých sociálních reforem ve Spojených státech amerických ve 30. letech a zejména druhá světová válka urychlily vytvoření a prosazení podobného programu i ve Velké Británii.[24]

---

[20] SOUKUP, J.: *Vznik a vývoj britského Welfare State ve 40. - 60. letech 20. století (I.)*. [online]. [cit. 2010-03-16]. URL: <http://www.euroskop.cz/8613/839/clanek/vznik-a-vyvoj-britskeho-welfare-state-ve-40--60-letech-20-stoleti-i/>

[21] JONES, K.: Zákon o národním pojištění z roku 1911. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 136-141

[22] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky*. 3. upr. a dopl. vyd. Vodnář, Praha, 2003, s. 49

[23] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Velké Británii. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 73

[24] SOUKUP, J.: *Vznik a vývoj britského Welfare State ve 40. - 60. letech 20. století (I.)*. [online]. [cit. 2010-03-16]. URL: <http://www.euroskop.cz/8613/839/clanek/vznik-a-vyvoj-britskeho-welfare-state-ve-40--60-letech-20-stoleti-i/>

Zásadní význam pro vytvoření základů sociálního státu ve Velké Británii mělo ustavení Královského výboru v roce 1941. Výstupem působení komise byla zpráva k situaci v sociální oblasti publikovaná o rok později. Právě v tomto dokumentu Beveridge poprvé užívá pojem **welfare state** (sociální stát). Podle Beveridge má každá rozumná vláda zajistit pro své občany rodinné přídavky, zdravotní péči a plnou zaměstnanost. Požadoval vytvoření společnosti „humánního kapitalismu", která by zaručovala základní životní standard všem občanům. Stát měl bojovat proti základním pěti zlům moderní společnosti: hladu, nemoci, nevzdělanosti, bídě a zahálčivosti.[25]

Beveridgova zpráva doporučovala sjednotit všechny existující druhy pojištění do jednoho systému sociálního zabezpečení. Na financování se měli podílet zaměstnavatelé, pojištěnci i stát. Dávky měly být vypláceny plošně. Účast na systému měla být povinná pro všechny pracující. Beveridge rovněž tvrdil, že systém sociálního zabezpečení nemůže úspěšně fungovat, pokud nebudou splněny tři základní podmínky. První podmínkou bylo vytvoření národní zdravotní služby, která měla poskytovat všem pojištěncům bezplatnou lékařskou péči na dostatečné úrovni. Za druhé měly být vypláceny každé rodině dětské přídavky. A konečně za třetí považoval plnou zaměstnanost. Tato opatření počítala s daleko většími zásahy státu do sociálních a hospodářských záležitostí, než bylo ve Velké Británii v meziválečné době běžné.

Beveridge svá opatření konzultoval s **J. M. Keynesem**, který v té době působil na ministerstvu financí. Zajímal se především o možnosti financování. Keynes byl navrženým systémem sociálního zabezpečení nadšen a stal se jeho velkým příznivcem. Doporučil snížit celkovou částku určenou na důchody přibližně o 100 milionů liber. Dále navrhl, aby na první dítě rodiče nedostávali žádné dávky. Důchody chtěl zvyšovat postupně po dobu dvaceti let. Beveridge tyto připomínky vzal na zřetel a zapracoval je do své závěrečné zprávy.[26]

Po dokončení závěrečné zprávy začal Beveridge připravovat návrhy na zajištění plné zaměstnanosti. Vláda chtěla předejít jeho vlivu v této věci a vydala proto narychlo tři vlastní studie („White Papers"). Vládní studie vycházely z původních Beveridgových požadavků, nicméně byly značně modifikovány. Vládá národní sjednocený

[25] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky*. 3. upr. a dopl. vyd. Vodnář, Praha, 2003, s. 50

[26] SOUKUP, J.: *Vznik a vývoj britského Welfare State ve 40. - 60. letech 20. století (I.)*. [online]. [cit. 2010-03-16]. URL: <http://www.euroskop.cz/8613/839/clanek/vznik-a-vyvoj-britskeho-welfare-state-ve-40--60-letech-20-stoleti-i/>

a univerzální systém pojištění s vyššími dávkami, rodinnými přídavky, zdravotní péčí a plnou zaměstnaností víceméně přijala. Nesouhlasný postoj ale zastávala vůči zaručení životního minima, snížila výši rodinných příspěvků a také odmítla postupné zvyšování důchodu po dobu 20 let, jak to navrhl Keynes, ale chtěli nové starobní důchody ihned v nižší výši. Zdrženlivější byla vláda ohledně intenzity zásahů do národního hospodářství v rámci politiky zaměstnanosti. Beveridge byl z této liknavosti roztrpčen a vyjádřil se ve smyslu, že se vláda chová k britskému průmyslu jako by se jednalo o nezávislý suverénní stát, se kterým se musí vyjednávat.[27]

V letech 1944 – 1948 byly přijaty zákony, které položily základy britského sociálního státu. Inspirací byla Beveridgova práce, i když jeho původní představy byly do značné míry modifikovány. Přesto by se dalo říci, že jeho myšlenky ovlivnily britské pojetí sociální politiky přinejmenším na příštích 40 let. Beveridge se snažil uplatňovat princip univerzalismu. Pojištěni měli být všichni zaměstnanci a výplata dávek měla být založena na principu rovné dávky za rovné příspěvky. Schéma sociálního pojištění bylo schváleno labouristickou vládu v roce 1948. Rovné příspěvky v oblasti pojištění nemocenského, penzijního, úrazového a pojištění v nezaměstnanosti byly tvořeny příspěvky zaměstnavatelů, zaměstnanců a příspěvky státními. Kvalifikace pro výplatu jednotlivých dávek závisela na splnění poměrně mírných podmínek, totéž platilo i pro výplatu důchodů. Součástí nového sociálního systému byly i přídavky na děti. Důvodem pro jejich zavedení byla snaha o řešení problému dětské chudoby, ale též snaha o zvýšení porodnosti. Přídavky na děti měly být poměrně nízké, tak aby neodrazovaly od účasti na pracovním trhu. Měly tedy pouze rodinu udržet nad hranicí chudoby, nikoliv se stát výnosným zdrojem příjmů. Součástí nově vytvořeného systému sociálního státu byla i Národní zdravotní služba, která zajišťovala bezplatnou zdravotní péči a také systém státního vzdělávání.

Vláda musela těsně po skončení války přijmout opatření proti hladu, kterým bylo vydávání poukázek na chleba. Rovněž bylo potřeba stimulovat bytovou výstavbu, aby byly obnoveny domy zničené během války.[28]

---

[27] LUND, M.: Politika národního minimálního příjmu: Koalice chudinského zákona v poválečné Británii. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 166-167

[28] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Velké Británii. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 74-76

2. VÝVOJ SOCIÁLNÍHO STÁTU NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY DO POLOVINY 20. STOLETÍ

2.1 Sociální zákonodárství v rakouské monarchii

Vzhledem k tomu, že do vzniku samostatného Československa byly české země součástí rakouské monarchie, sdílíme také společné právní dějiny.

S rozpadem feudálního zřízení šlechta ztratila své výsostné postavení správce státu, když na její místo nastoupil v 18. století neurozený profesionální byrokratický aparát. Aby byla zajištěna loajalita státních úředníků, kteří postrádali na rozdíl od šlechty zázemí v podobě statků, které by je zabezpečovaly, vydává Marie Terezie v roce 1771 penzijní normál pro vdovy a sirotky po zaměstnancích, kteří věrně sloužili. O deset let později Josef II. v tomto trendu pokračoval vydáním penzijního normálu pro samotné zaměstnance, kteří alespoň po deseti letech věrné služby se stali práce neschopnými. Těmito císařskými dekrety obou panovníků byl položen základ sociálnímu zákonodárství na našem území v podobě státního zaopatření poskytovaném vojákům a státním úředníkům.[1]

Společenské změny, které vedly ke vzniku sociálního státu, začaly postupným rušením nevolnictví, čímž docházelo k přílivu venkovského obyvatelstva do měst a k rozvoji průmyslové výroby. Na území Rakouska-Uherska začaly být zakládány spolkové nemocenské pokladny zřizované na základě spolkových zákonů: zákona 253/1852 říšského zákoníku (dále jen ř. z.) a později zákona 134/1867 ř. z. Zákonem z roku 1867 došlo sice k určitému uvolnění, pokladny byly posuzovány jako dobročinné spolky, nicméně později začala státní správa na základě zákona z roku 1852 požadovat, aby se pokladny podřizovaly státnímu dohledu.

Svépomocné pokladny (spolkové nemocenské pokladny) do značné míry nahrazovaly opatření ukládaná podnikatelům, která směřovala zejména k zajištění dělníků pro případ nemoci. Mezi tato opatření patří:

[1] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 8-9

- dekret dvorské kanceláře z roku 1837, který zavedl povinnost továrníků, živnostníků a obchodníků platit za dělnictvo a pomocnictvo stravné v nemocnici po dobu čtyř týdnů;
- horní zákon 146/1854 ř. z., který nařizoval majitelům dolů, aby zřídili bratrskou pokladnu na podporu svých dělníků, nebo se za tímto účelem spojili s jinými zaměstnavateli;
- živnostenský řád 227/1859 ř. z. zavedl podobnou povinnost jako horní zákon pro závody, které zaměstnávaly ve společných dílnách zpravidla více než 20 dělníků.

Novela živnostenského řádu 39/1883 ř. z. zavedla všem majitelům živnostenských podniků, kteří nebyli součástí žádného společenstva, povinnost zřídit závodní pokladnu nebo své dělníky k jiné již existující přihlásit.[2]

Moderní sociálně politický vývoj byl odrazem vznikajících tržních vztahů. Stejně jako v ostatních zemích industrializující se Evropy i v Rakousku-Uhersku byla na počátku **chudinská péče.** Základní myšlenkou bylo, že o své příslušníky v nouzi je povinna pečovat domovská obec. Tato zásada se promítla do právní úpravy veřejné chudinské péče. V prozatímním obecním zřízení 170/1849 ř. z. byl stanoven právní nárok příslušníků na „zaopatření podle dokázané potřeby" (§ 22 zákona). Obecní zákon 18/1862 ř. z. pak do samostatné působnosti obce zahrnul i povinnost „pečovati o chudé a obecní ústavy dobročinné". Úprava chudinské péče byla provedena zákonem 105/1883 ř. z. o domovním právu a chudinským zákonem 59/1868 českého zákoníku zemského (dále jen čes. z. z.). Zákon o domovském právu upravil obsah práva domovského jako právo na pobyt v obci a nárok na chudinské zaopatření. Pro vznik nároku na chudinskou péči požadoval chudinský zákon splnění těchto podmínek: domovské právo v obci, chudoba – tedy nedostatek příjmu a žádný majetek k tomu, aby se chudý byl schopen zaopatřit sám, neschopnost výdělku a nedostatek osob povinných k jeho zaopatření. Zákon v § 2 stanovil: „Pokud chudí dojíti nemohou podpory nevyhnutelné ani od své rodiny, ani z některého jiného důvodu zákonního, ani od jednot, fundací nebo pokladnic opatřovacích, na nichž jich dle práva soukromého mohou žádati, tedy jim ji má poskytnouti nejprve obec, pak teprve okres a konečně

[2] TRŠTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení.* 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 28-29

země". Je tedy jasně dána přednost zaopatření soukromoprávní cestou a teprve subsidiárně nastupuje pomoc státu, respektive územní samosprávy.[3]

Postupující industrializace a koncentrace kapitálu ve 2. polovině 19. století je spojena se zakládáním sociálně demokratických stran a odborových organizací. V roce 1874 je nejprve založena Sociálně-demokratická strana Rakouska a záhy v roce 1878 také Československá sociálně demokratická strana dělnická. Společenské a ekonomické změny vedly k tomu, že se vlády musely začít zabývat otázkou sociálního pojištění. Uzákonění sociální pojištění pro široké masy zaměstnanců mělo na jedné straně pomoci řešit nepříznivé sociální situace zaměstnanců, ale na straně druhé stát zestátnil fondy svépomocných nemocenských pokladen, které sloužily často kromě svého hlavního účelu i k financování akcí dělnického hnutí.[4]

Moderní systém **sociálního pojištění** po vzoru Německa zavádí v Rakousku-Uhersku ministerský předseda **E. Taafe**. Důvody pro zavedení jsou stejné jako v Německu, tedy snaha o zavedení povinného systému sociálního pojištění alespoň pro ty obyvatele, kteří byly nejvíce sociálně ohroženy, čímž zároveň byly potencionální hrozbou pro společenskou stabilitu.[5]

Povinné pojištění bylo zavedeno v rámci Taafeho reformy třemi právními normami: zákonem o úrazovém pojištění dělníků (1/1888 ř. z.), zákonem o nemocenském pojištění dělníků (33/1888 ř. z.) a konečně na základě obecného zákona horního byl přijat zákon o bratrských pokladnách (127/1889 ř. z.).

Nemocenské pojištění bylo upraveno jako pojištění obligatorní (nárokové). Nárok na dávky z tohoto systému byl omezen pouze na pojištěnce, nevztahoval se tedy na jejich rodinné příslušníky. Pojištěnci měly nárok na dávky peněžité a na rozdíl od současné úpravy i dávky věcné. Ženy účastné na pojištění, které porodily, měly nárok na peněžitou podporu ve výši nemocenského po dobu čtyř týdnů ode dne porodu. Pojištění rovněž zahrnovalo nárok na bezplatnou pomoc při porodu od porodní asistentky nebo lékaře a zároveň i nárok na léky a léčebné pomůcky.[6]

---

[3] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 9-10

[4] TRÖSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení*. 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 29

[5] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 10-11

[6] TRÖSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení*. 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 29

Pro výplatu nemocenského při pracovní neschopnosti se uplatňovala karenční lhůta tři dny. Výše nemocenského odpovídala 60 % obvyklé denní mzdy určené správním úřadem. § 6 zákona č. 33/1888 stanoví: „Trvá-li nemoc déle tří dnů a je-li nemocný výdělku neschopen, ode dne onemocnění za každý den příspěvek nemocenský ve výši 60 % v příslušném okresu soudním obvyklé denní mzdy obyčejných, povinnosti pojistné podléhajících dělníků. Podpora v nemoci má se poskytovati tak dlouho, pokud nemoc trvá, a neskončí-li se dříve, nejméně po dobu dvaceti neděl od početí nemoci, a sice vždy dodatečně po uplynutí jednoho týdnu."[7]

Úrazové pojištění sloužilo k náhradě újmy, která vznikla tělesným zraněním nebo smrtí pojištěnce následkem úrazu při výkonu práce. Náhrada byla poskytována zásadně formou důchodu, který byl vyplácen zraněnému. Výše důchodu se odvozovala od výdělku, kterého pojištěnec dosahoval před úrazem. Došlo-li následkem úrazu k úmrtí, vyplácelo se z úrazového pojištění kromě důchodu vdově, sirotků a rodičům zemřelého, pokud byl jejich živitelem, navíc ještě náhrada nákladů souvisejících s pohřbem.[8]

Pojistné platili jak pojištěnci (zaměstnanci), tak zaměstnavatelé. Penzijní pojištění bylo zavedeno pouze v omezené míře v roce 1907 zákonem o penzijním pojištění zřízenců ve službách soukromých a některých zřízenců ve službách veřejných (zákon 1/1907 ř. z.), účinnosti nabyl až v roce 1909. Práce na návrhu zákona o penzijním pojištění dělníků nebyly dokončeny. Starobní ani invalidní pojištění dělníků nebylo rovněž do roku 1918 zavedeno.[9]

2.2 Sociální zákonodárství po vzniku samostatného Československa

Nově vzniklý československý stát převzal recepčním zákonem 11/1918 Sbírky zákonů a nařízení (dále jen Sb. z. a n.) právní řád Rakouska-Uherska. Důvodem nebyla snaha o kontinuitu s rakouským právem. Jednalo se pouze o prozatímní opatření, jehož cílem bylo zamezit zmatkům, které by důsledná diskontinuita znamenala. Nově vzniklý

[7] *80 let sociálního pojištění.* [online]. [cit. 2010-03-09]. URL: http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/5572A3BE-22CD-46D3-A31F-2BA0076C1C63/0/publikace_80letSP.pdf >, s. 13

[8] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo.* 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 11

[9] TRÖSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení.* 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 30

stát se musel postarat o válečné poškozence a vyvést zemi z hospodářské a sociální krize, která nastala důsledkem války. Nástrojem dosažení tohoto cíle byla především reforma sociálního pojištění, která měla sjednotit dosud samostatné a roztříštěné systémy sociálního pojištění. Nároky měly být zpřehledněny a také měl být rozšířen osobní rozsah sociálního pojištění, aby mohla být zabezpečena větší část obyvatelstva.[10]

Nejvýznamnější z nově přijímaných právních předpisů byl zákon o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří (221/1924 Sb. z. a n.). Byl zamýšlen jako zákon základní, podle něho byli pojištěni všichni zaměstnanci, kteří nebyli z pojištění výslovně vyloučeni. Nevztahoval se zejména na státní zaměstnance a soukromé úředníky, kteří měli úpravu výhodnější, dále pak na zaměstnance, kteří do zaměstnání nastoupili až po 60. roce věku. Toto pojištění se tedy vztahovalo především na dělníky v soukromém sektoru.

Nemocenské pojištění prováděly nemocenské pojišťovny, pojištění invalidní a starobní pak Ústřední sociální pojišťovna se sídlem v Praze. Nemocenské pojištění sloužilo k poskytování pomoci v nemoci (lékařská pomoc, léčiva, nemocenské ošetřování a nemocenské), pomoc v mateřství a pohřebné. Nemocenské náleželo nejdéle po dobu jednoho roku a jeho výše se odvozovala podle zařazení pojištěnce do jedné z deseti mzdových tříd. Dávky v mateřství byly vypláceny pojištěným ženám ve výši nemocenského po dobu 6 týdnu před i po porodu. Pojištěné ženy, jakož i manželky pojištěnců měly nárok na bezplatnou pomoc porodní asistentky a v případně potřeby i na pomoc lékaře.[11]

Z invalidní a starobního pojištění náležely důchody jako opakující se dávky, ale také dávky jednorázové. Vedle dávek obligatorních (nárokových) byly některé dávky fakultativní (dobrovolné). Mezi základní dávky bychom mohli zařadit důchod invalidní, na který byl nárok podmíněn ztrátou výdělečné schopnosti, a důchod starobní. Na důchod měl pojištěnec nárok po dovršení 65 let věku, pokud opustil zaměstnání nebo klesl-li jeho výdělek alespoň na polovinu mzdy zdravého zaměstnance. Za účelem zajištění pozůstalých byl zaveden důchod sirotčí a vdovský. Mezi jednorázové dávky patřilo odbytné, které za splnění určitých podmínek náleželo pozůstalým po pojištěnci nebo důchodci. Nárok na důchod vznikl až po uplynutí čekací doby, která byla

[10] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 11
[11] TRÖSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení*. 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 30-31

stanovena na 150 příspěvkových týdnů. Pro vznik nároku na dávku bylo také nutné, aby pojistný případ (invalidita, dosažení věku, smrt) nastal za trvání pojištění nebo alespoň v ochranné lhůtě, která trvala jeden rok po zániku pojištění.[12]

Zákon o nemocenském pojištění veřejných zaměstnanců (221/1925 Sb. z. a n.) upravoval pojištění civilních zaměstnanců ve službě státu, státních podniků a veřejných fondů státem spravovaných, dále také příslušníků četnictva, učitelů obecných a občanských škol atd. Pojištění veřejných zaměstnanců prováděl Léčebný fond veřejných zaměstnanců se sídlem v Praze.

Zabezpečení starších zaměstnanců řešil zákon 43/1929 Sb. z. a n. zavedením starobní podpory. Nárok měli zaměstnanci i samostatně výdělečně činní, pokud splnili podmínky stanovené zákonem, tedy dosáhli 65 let věku, byli nemajetní a výdělku neschopní.[13]

Jedním z nejzávažnějších sociálních problémů doby byla nezaměstnanost. Podpory v nezaměstnanosti byly právně upraveny již roku 1918 a byly předmětem několika novel až do roku 1925, kdy byl zaveden **gentský systém**. Podpory v nezaměstnanosti byly zpočátku vypláceny ze státního rozpočtu, tento přístup se však stal pro státní rozpočet příliš velkou zátěží. Gentský systém byl založen na dobrovolném pojištění dělníků u odborových organizací proti riziku nezaměstnanosti a stát k této částce přidával určitý příspěvek. Velkým nedostatkem gentského systému bylo, že podpora se vztahovala jen na odborově organizované, a že většina nezaměstnaných se nacházela mimo tento systém. Ti měli nárok na potravinové poukázky, které však byly v nedostatečné výši. Povinné pojištění proti nezaměstnanosti se i přes doporučení odborníků do začátku války nepodařilo zavést.[14]

Sociální pojištění bylo za první republiky, co se organizace týče, značně roztříštěné. Rozlišovalo se podle stavovské příslušnosti, preferováni byli zejména státní zaměstnanci.

Veřejná chudinská péče fungovala i nadále. Organizaci zajišťovaly především domovské obce, které budovaly různá zařízení jako starobince, chudobince, sirotčince, útulky atd. Podobná zařízení budovaly i okresy a země. Stát se angažoval v této oblasti

[12] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo.* 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 14
[13] TRÖSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení.* 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 31
[14] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 61

mnohem výrazněji, než před rokem 1918, i přesto do značné míry přetrvává charitativní charakter. Působila zde celá řada spolků a dobrovolných organizací charitativního, církevního nebo účelového charakteru, jako například Československý červený kříž, Česká diakonie, Liga proti tuberkulóze, různé dělnické spolky atd.). Mnoho z těchto organizací bylo podporováno státem a některé měly poloveřejný charakter.[15]

Úroveň sociálního zákonodárství za první republiky víceméně odpovídala danému období vývoje, úroveň sociální ochrany obyvatel byla srovnatelné s úpravami v ostatních zemí Evropy. Poměrně vysoká úroveň sociální ochrany hrála také významnou roly jako prevence před radikalizací obyvatelstva, také díky tomu si Československo před válkou dokázalo udržet svůj demokratický charakter. Kromě státu hrály významnou roli v této oblasti také jednotlivé země, okresy a obce. Za zmínku stojí určitě i péče dobrovolná, založená na principech humanity a dobročinnosti.[16]

2.3 Sociální zákonodárství během okupace

Za okupace docházelo k přizpůsobování našeho pojištění válečným poměrům a pojištění německému. Kodifikováno bylo hlavně nemocenské pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách vládním nařízením (dále jen vl. nař.) 365/1941 Sb., pojištění hornické (vl. nař. 70/1943 a 246/1944 Sb.), novelizováno pojištění úrazové (vyhláškou 195/1944 Sb.), stejně tak bylo novelizováno pensijní nařízení (vl. nař. 316/1941 Sb.) a nemocenské, invalidní a starobní pojištění dělnické. Tyto úpravy nicméně nepřinesly pojištěncům žádné výrazné zlepšení.[17]

2.4 Poválečné reformy – národní pojištění

Předpisy z doby okupace nebyly po válce uznány za součást československého právního řádu. Naopak byla prosazována kontinuita s právem první republiky a sociální zákonodárství z té doby bylo v zásadě převzato. Hlavní komplikací v sociální oblasti

[15] TRÖSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení*. 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 32

[16] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 62

[17] JINDŘICH, A.: Národní (sociální) pojištění. 1. vyd. Spolek posluchačů Vysoké školy politické a sociální, Praha, 1948, s. 2

bylo zejména to, že fondy sociálního pojištění byly buď zabaveny okupanty, nebo znehodnoceny válečným hospodářstvím.[18]

Základní zásady nového poválečného sociálního zákonodárství byly obsaženy v Košickém vládním programu. V článku XIV. vláda deklarovala odhodlání „položit základy velkorysé sociální politiky". Toto obecné tvrzení je dále konkretizováno ustanovením, kde se uvádí, že „se vláda bude starat, aby všichni pracující byli zabezpečeni pro případ nezaměstnanosti, nemoci, úrazu, invalidity i staroby a aby tato péče byla postupně rozšířena i na osoby samostatně činné, pokud nemají jiných existenčních možností. V popředí sociální péče bude stát vydatná péče o matku a dítě. Výdaje na sociální pojištění všeho druhu budou napříště hrazeny v rámci celkového státního rozpočtu."[19]

Příprava nového jednotného systému organizace sociálního pojištění byla sice završena až krátce po únoru 1948 schválením **zákona o národním pojištění** (99/1948 Sb. z. a n.), nicméně se jednalo o dlouhodobě připravované legislativní dílo, které mělo na svou dobu vynikající obsahovou i legislativní úroveň. Zásadní vliv na jeho podobu měly moderní koncepce sociálního pojištění sira Beveridge z roku 1942, které do bismarckovského ryze pojišťovacího modelu vnášely prvky sociální solidarity.[20] Tento zákon se rodil za složitých politických střetů. Spory vyvrcholily v roce 1947 a jejich předmětem byla zejména jednotnost dávek pro jednotlivé skupiny pojištěnců, ale také jednotnost organizační výstavby. Komunisté prosazovali do zákona populistická hesla a systém, který by vyhovoval hlavně politice této strany. Zdržovací taktikou dosáhli toho, že byl zákon schválen až v dubnu 1948 v dosti okleštěné podobě.[21]

Národní pojištění bylo založeno v zásadě na principu univerzálního osobního rozsahu s tím, že důchodové pojištění se poprvé rozšířilo i na občany samostatně hospodařící. V případě nemoci, mateřství, úrazu, invalidity, stáří a úmrtí živitele rodiny zabezpečilo všechny pracující. Namísto původní myšlenky zabezpečení všech občanů

---

[18] TRŐSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení.* 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008, s. 32

[19] *Program československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků přijatý 5. dubna 1945 v Košicích, tzv. Košický vládní program.* [online]. [cit. 2010-03-13]. URL: http://www.svedomi.cz/dokdoby/1945_kosvlpr.htm

[20] RYBA, J.: Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945-1989. In *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989.* 1. vyd. Karolinum, Praha 2004, s. 495-496

[21] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 37

tedy došlo k ideologickému zúžení principu univerzality na všechny pracující. Zároveň byly zdůrazněny sociálně-ekonomické důsledky sociálních událostí. Princip univerzality byl ale brzy odstraněn mechanickým přebíráním sociálního zabezpečení centrálně řízeného hospodářství nejprve v organizační výstavbě systému národního pojištění, když jednotná organizace pojištění byla nahrazena organizačním dualismem podle sovětského vzoru. Později vzal za své i princip rovnosti mezi občany při uplatňování sociálních práv, když bylo zavedeno výhodnější pojištění pro členy Jednotných zemědělských družstev před samostatně hospodařícími v roce 1952 a preferovaných pracovních kategorii v roce 1956.[22]

Zákon o národním pojištění upravil sociální pojištění pro případ nemoci a mateřství, které subsumoval pod pojem nemocenské pojištění a také pojištění pro případ stáří, invalidity, ztráty živitele smrtí a pro případ úrazu (důchodové pojištění). Pojištění se vztahovalo na zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné a osoby vypomáhající, důchodce a nezaměstnané. Pojištění pouze pro případ nemoci a mateřství byli veřejní zaměstnanci, důchodci a nezaměstnaní. Pojištění bylo koncipováno jako povinné, vznikalo přímo ze zákona začátkem výdělečné činnosti závislé nebo samostatné, dnem přiznání důchodu, nebo dnem přiznání peněžité podpory v nezaměstnanosti. Organizaci národního pojištění měla na starost jako jediný nositel pojištění Ústřední národní pojišťovna se sídlem v Praze. Zdravotnická činnost národního pojištění byla prováděna podle jednotného celostátního plánu zdravotní péče, který byl součástí celostátního národního plánu.[23]

Z hlediska věcného rozsahu zákon zahrnoval poskytování věcných a peněžitých dávek nemocenského pojištění, dávek důchodového pojištění a všeobecnou péči o pojištěnce a rodinné příslušníky. Důchodový systém zavedl vedle již tradičních dávek, tedy důchodu starobního, invalidního, vdovského a sirotčího, rozšíření o důchod manželky, družky a zvláště pak o důchod sociální. Právě důchod sociální odpovídal novým koncepcím sociálního pojištění zdůrazňujících princip sociální solidarity. Potřebným osobám, které neměly vlastní příjem určité výše a dosáhly věku 65 let nebo invalidity a které by jinak zůstaly mimo systém sociálního zabezpečení, mělo zaručit

[22] RYBA, J.: Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945-1989. In *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*. 1. vyd. Karolinum, Praha 2004, s. 495-496
[23] KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007, s. 16

společensky uznané životní (sustenční) minimum, pokud splňovaly všechny podmínky nároku kromě doby účasti na pojištění.[24]

Význam zákona o národním pojištění spočívá hlavně ve sjednocení dříve organizačně i dávkově roztříštěného veřejnoprávního sociálního pojištění. Jedná se zároveň o jedno z posledních demokratických opatření v oblasti sociální politiky našeho státu. Padesátá léta jsou již ve znamení postupné likvidace pojistných principů a uvolňování prostoru pro státní etatizaci veškeré sociální politiky.[25] Dochází tedy k přerušení vývoje sociálního státu na dlouhých 40 let, protože autoritativní režimy nelze považovat z důvodu omezování svobody jednotlivce za stát sociální.

2.5 Česká škola sociální politiky

Když jsme nastínili historický vývoj na našem území, zbývá nám ještě popsat východiska teoretická. Dominantní názorový proud, který utvářel sociální politiku u nás, byl spojen s působením české školy sociální politiky.

V 70. letech 19. století vzniká v Rakousku nový směr ekonomického myšlení: rakouská národohospodářská škola. Stoupenci tohoto proudu odmítají klasickou metodu historické popisu a zasazovali se o vytvoření teoretické politické ekonomie, kde by zdrojem poznání byly zákonitosti ekonomických jevů. Za klíčovou považovali teorii hodnoty založenou na mezním užitku. Hlavní motivací každého jedince je snaha o dosažení maxima požitku, kvůli tomuto psychologickému aspektu se tento myšlenkový směr také někdy nazývá psychologickou nebo subjektivně psychologickou školou.[26]

2.5.1 Albín Bráf

Na rakouskou národohospodářskou školu navázal Albín Bráf. Byl prvním moderním českým autorem, který se zabýval otázkami sociální politiky. Vystudoval

[24] RYBA, J.: Vývoj sociálního zákonodárství a sociálního zabezpečení v Československu v letech 1945-1989. In *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*. 1. vyd. Karolinum, Praha 2004, s. 496-497
[25] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 63
[26] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 31

Právnickou fakultu Karlo-Ferdinandovy univerzity v Praze. Pracoval krátce jako soudce, poté se stal profesorem národního hospodářství a obchodní statistiky na Československé obchodní akademii v Praze. Později působil jako docent české techniky a právnické fakulty pražské univerzity. Byl první, kdo před rozdělením univerzity na českou a německou část vyučoval ekonomii česky. Také se angažoval v politice za stranu Staročechů, za něž byl poslancem českého sněmu a českého zemského výboru. Později se stal doživotním členem panské sněmovny. Dvakrát byl ministrem v rakouské vládě.

Bráf nenapsal ucelené vědecké dílo, zanechal po sobě jen přednášky a množství dílčích studií. Nicméně ve své závěti pověřil své dva žáky Josefa Grubera a Cyrila Horáčka, aby shromáždili, utřídili a vydali jeho dílo. V letech 1913 až 1915 tak vyšly tři svazky jeho univerzitních přednášek (národohospodářská teorie, národohospodářská politika a finanční věda). Po vzniku samostatného Československa bylo vydáno dalších pět svazků pod názvem „Albín Bráf. Život a dílo".[27]

Ve svém pojednání „Sociální politika států evropských" definuje sociální politiku jako „účinkování moci veřejné zákonodárstvím a správou ve prospěch těch společenských tříd, které procesem životním, probíhajícím na kolejích právních řádů až dotud platných, obmezeny neb ohrozeny jsou v podmínkách svého bytí a prospívání". Účelem sociální politiky ale nemá být pouze zájem těchto tříd, ale má být brán zřetel na celospolečenský rozvoj, tedy mimo jiné ochrana před společenskými otřesy a převraty.[28]

V další práci „Almužna a mzda" zkoumá vztah mezi mzdou a veřejnou chudinskou podporou a popisuje historii chudinství. Pro formulování základních principů veřejného chudinství bylo zásadní učení o mzdě. Podle J. G. Hoffmanna: „ve veřejné podpoře chudinské tají se část mzdy placené z důvodů obecné prospěšnosti raději v této podobě, nežli ve způsobě mzdy skutečně dělníku přímo podané." Dělnictvo podle jeho teorie není schopno dostatečně odhadnout následky svého jednání, proto nad sebou potřebují mít dohled. Veřejné výdaje jsou tedy jakýmsi doplněním mzdy, „protihodnotou" jsou pak nižší ceny zboží. Bráf s tímto tvrzením sice souhlasí, ale

[27] SEIDL, V.: *Albín Bráf.* [online]. [cit. 2010-03-21]. URL: <http://www.econlib.cz/zlatyfond/html/aut_braf.htm>

[28] GRUBER, J., HORÁČEK, C.: *Albín Bráf - Život a dílo. Díl třetí: Výbor statí z hospodářské a sociální politiky.* Vesmír, Praha, 1923. URL: <http://www.econlib.cz/zlatyfond/html/aut_braf.htm>, s. 148

zároveň v něm spatřuje kritiku stávajících hospodářských poměrů, spíše než odůvodnění veřejných chudinských podpor. Podle jeho názoru by cena zboží měla pokrýt celý výrobní náklad včetně plné mzdy za práci na něm odvedenou. Ale ve skutečnosti část mzdy nesou daňový poplatníci, z jejichž daní se hradí veřejné výdaje. To podle jeho názoru odporuje základní myšlence hospodářské organizace. Prosazuje tedy, aby za svou práci dostával dělník celou svou odměnu ve mzdě, nikoliv v podobě potupné almužny veřejné. Záruku vhodného použití mzdy má zajistit povinné všeobecné pojištění dělnické. Nicméně si je vědom, že všestrannému zavedení obecného pojištění dělnického bránila v některých oborech nedostatečně vysoká mzda. Vyslovoval se tedy pro postupné zavádění reforem.[29]

Zdůrazňoval také nezbytnost výchovného působení při vyplácení podpor. Příčiny chudoby nelze podle Bráfa hledat jenom ve vině jednotlivce, ale také v příčinách sociálních. Podpory musí být nastaveny tak, aby nevedly k morálnímu hazardu, ale naopak má vést k tomu, aby se jednotlivec snažil o sebe postarat vlastními silami, a teprve subsidiárně má nastoupit stát a chudinské podpory.[30]

Albína Bráfa můžeme považovat za prvního představitelem české školy sociální politiky. Stanovil základní východiska sociální politiky na našem území a stal se inspirací pro mnoho pokračovatelů především z řad svých žáků.

2.5.2 Tomáš Garrigue Masaryk

Sociální politika byla rovněž předmětem zájmu prvního československého prezidenta Tomáše Garriguea Masaryka. Vystudoval filozofickou fakultu vídeňské univerzity a později sám působil jako profesor filozofie na Karlově univerzitě. Masaryka rovněž ovlivnilo při formulování jeho sociálněpolitických názorů učení rakouské národohospodářské školy. Charakteristické pro něj bylo, že se ve svých přednáškách a odborných pracích nevyhýbal tabuizovaný tématům jako např. sebevražda nebo prostituce. Velmi se také zajímal o poměry mezi dělnictvem

[29] GRUBER, J., HORÁČEK, C.: *Albín Bráf - Život a dílo. Díl třetí: Výbor statí z hospodářské a sociální politiky*. Vesmír, Praha, 1923. URL: <http://www.econlib.cz/zlatyfond/html/aut_braf.htm>, s. 369-372
[30] GRUBER, J., HORÁČEK, C.: *Albín Bráf - Život a dílo. Díl třetí: Výbor statí z hospodářské a sociální politiky*. Vesmír, Praha, 1923. URL: <http://www.econlib.cz/zlatyfond/html/aut_braf.htm>, s. 374

a o marxismus. Důvodem byla snaha o zmírnění sociálních konfliktů pomocí účinných humánních reforem.[31]

Mezi jeho nejvýznamnější dílo patří bezesporu jeho studie „Otázka sociální", ve kterém polemizuje s ideovými východisky marxismu, ale také s marxismem jako takovým. Filozofický základ marxismu považuje Masaryk za jednostranný a tato jednostrannost má za následek pochybnost celého učení. Dále zdůrazňuje, že marxismus není jen teorii ekonomickou, ale též soustavou filozofickou a kulturní. Marx ztotožňoval komunismus s materialismem, ostatně z materialismu a hegelovské dialektiky také vycházel.[32] Marxův materialismus dokládá i jeho výrok „duch povstal z hmoty". Tento materialismus je zároveň pozitivismem, čímž je myšlen výklad světa, člověka a společnosti z věcí a věcně řazených faktů bez ohledu na lidské cíle, úsilí a ideály. Marx tak podle Masaryka vyteoretizoval z člověka cit a tím podcenil roli ideologie a etiky. Masaryk se naproti tomu ve svých dílech snažil pojmout člověka v celé jeho celistvosti jako jednotu rozumu a citu a tento konstrukt je pro něj proto nepřijatelný. Jako hluboce věřící člověk nemohl souhlasit ani s celou koncepcí materiálně pozitivistickou, Masaryk používá dokonce pojem „ultrapozitivistická". Marx tak podle něj popírá kromě role citu, také roli individuálního vědomí a individuální lidské odpovědnosti. Masaryk naproti tomu vnímá společnost jako souhrn individuí nadaných vědomím, uvědoměle jednajících a odpovědných samostatně za své jednání. Neuznává tak pojem kolektivní vědomí. Nesouhlasí s Marxovým jednostranným výkladem dějin, který popírá historicko-společenskou roli individuí, jejich vědomí a citu a dochází tak k redukci pokrokových sil pouze na ekonomickou sféru lidského jednání.[33]

Masaryk odmítá též dialektiku, která podle něj neodpovídá skutečnosti. Dialektika pojímá svět jako jednotu a boj protikladů. Negací teze vzniká antiteze a další negací, tedy vlastně negací negace vzniká syntéze. Marx uvádí jako příklad teze feudální monopol, který je nahrazen konkurencí jako antitezí a ta je pak také negována a nahrazena monopolem moderním, který je syntezí. Masaryk tento princip odmítá s tím, že ve „ve věcech samých není dialektické protivy". Tvrdí, že moderní pojetí světa

[31] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 32

[32] MASARYK, T.: *Otázka sociální: základy marxismu filosofické a sociologické. Sv. druhý.* 6. vyd. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2000, s. 17-19

[33] SROVNAL, J.: Masarykova Otázka sociální. Dílo a dějiny. In *T. G. Masaryk a sociální otázka : sborník příspěvků z IX. semináře Masarykova muzea v Hodoníně: 14. listopadu 2001.* 1. vyd. Masarykovo muzeum, Hodonín, 2002, s. 6

je nedialektické.[34] Na této teorii Marx založil svůj třídní boj, který má vyústit v nový společenský řád vyšší kvality. Vývoj společnosti tak nelze omezit pouze na boj tříd. Masaryk též zdůrazňuje, že společnost nelze rozdělit pouze na dvě třídy, ale že už jenom samo dělnictvo není homogenní masou.[35] To se také ukázalo při prosazování sociálních zákonů v Německu na konci 19. století, jak jsme si ukázali v předchozích kapitolách. Kvalifikování dělníci hájili své zájmy odlišné od zájmů dělníků ostatních.

Kritice podrobuje Masaryk také klíčový pojem nadhodnoty, kterým Marx odsuzuje celé kapitalistické zřízení. Právě tento pojem měl symbolizovat vykořisťování dělníků kapitalisty. Proti tomu Masaryk namítá, že hodnotu nelze dovozovat pouze z práce. Cena výrobků a stejně také zisk získaný jejich prodejem se ale ve skutečnosti odvozuje z celkových nákladů, tedy i nákladů fixních. Poukazuje také na to, že si toho byl vědom i sám Marx, když ve III. svazku Kapitálu sám uvádí příklad: továrník-tkadlec užívá relativně mnoho kapitálu fixního, málo variabilního, kdežto u pekaře je to přesně obráceně, přesto nedosahuje pekař většího zisku, jak by z dovozování hodnoty pouze z práce vyplývalo.[36] Tak dochází k relativizaci teorie nadhodnoty, která je základem odsouzení kapitalismu, samotným Marxem.

Masaryk jako zastánce humanismu a odpůrce násilí se stavil též proti revoluci jako formě změny společenského řádu. Naproti tomu revoluční marxismus je přímo založen na násilné změně společenského zřízení. Komunistický manifest to vyjadřuje zřetelně slovy: „Komunisté se netají svými náhledy a záměry. Oni prohlašují zjevně, že své záměry jen násilným převrácením všech dosavadních společenských řádů dosíci mohou. Nechť se panující třídy třesou před komunistickou revolucí. Proletář nemá nic, co by ztratit mohl, mimo pouta svá. Dobýti ale může celý svět." [37] Nicméně tato ostrá rétorika je později zmírňována a Engels se dokonce revoluce vzdává. Místo revoluce,

[34] MASARYK, T.: *Otázka sociální: základy marxismu filosofické a sociologické. Sv. první.* 6. vyd. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2000, s. 57-58
[35] SROVNAL, J.: Masarykova Otázka sociální. Dílo a dějiny. In *T. G. Masaryk a sociální otázka : sborník příspěvků z IX. semináře Masarykova muzea v Hodoníně: 14. listopadu 2001*. 1. vyd. Masarykovo muzeum, Hodonín, 2002, s. 10
[36] MASARYK, T.: *Otázka sociální: základy marxismu filosofické a sociologické. Sv. první.* 6. vyd. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2000, s. 255-256
[37] MARX, K.: *Komunistický manifest: podle prvního vydání Komunistického manifestu v Čechách.* 1. vyd. Otakar II., Praha, 2000, s. 69

která měla vést k odumření státu, se marxisté podílí na reformaci svou parlamentní činností. Účastí na činnosti státních institucí tak dochází k principiálnímu uznání státu.[38]

Masaryk svou kritikou marxismu poskytl argumenty jeho odpůrcům a podstatným způsobem omezil narůst vlivu této ideologie na našem území. Díky své autoritě měl Masaryk značný vliv na pojetí sociální politiky v meziválečném Československu v souladu s jeho ideálu humanismu.

2.5.3 Karel Engliš

Česká škola sociální politiky byla vytvořena především ekonomy. Nejvýznamnějších prvorepublikovým ekonomem byl bezesporu Karel Engliš, žák Albína Bráfa. Podílel se na založení Masarykovy univerzity v Brně a stal se jejím prvním rektorem. Zastával funkci ministra financí v několika vládách. Později působil na pozici guvernéra Národní banky československé. V roce 1947 je zvolen rektorem Univerzity Karlovy, ale po únoru 1948 je donucen pod politickým tlakem abdikovat na všechny své univerzitní funkce.[39]

Engliš obohatil ekonomické myšlení svou teologickou teorii, podle které lze poznat a pochopit hospodářské procesy pouze tehdy, pokud použijeme teleologický filtr a budeme tedy zkoumat cíle, kterých chtějí jednotlivé subjekty dosáhnout.[40]

Ve své monografii „Sociální politika" definuje sociální politiku jako: „praktické snažení, aby společensky celek byl vypěstěn a přetvořen co nejideálnější". Za nejúčinnější prostředek sociální politiky považuje státní moc a právo. Odmítá představu kolektivního vědomí, vůle společnosti je dána pouze vůlí jedinců, kterým má společnost sloužit.[41]

Sociální politika má usilovat o dosažení ideálu člověka zdravého, vzdělaného a mravného. Tohoto cíle má být dosaženo u co největšího počtu členů společnosti. Klíčová je otázka, jak upravit společenské zřízení, tak aby nejlépe umožňovala dosažení

[38] MASARYK, T.: *Otázka sociální: základy marxismu filosofické a sociologické. Sv. druhý.* 6. vyd. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2000, s. 212-213
[39] *Karel Engliš (1880-1961) - vůdčí osobnost československé finanční a měnové politiky 20. a 30. let.* [online]. [cit. 2010-03-24]. URL: < http://www.euroekonom.cz/osobnosti-clanky.php?type=jz-englis
[40] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 35
[41] ENGLIŠ, K.: *Sociální politika.* 2. vyd. F. Topič, Praha, 1921, s. 9-12

takto stanoveného cíle. Engliš odmítá jako utopistickou představu, že existuje univerzální řešení, které by tuto problematiku jednou pro vždy vyřešilo. Řešení totiž závisí na v čase i místě proměnlivých představách lidí o společenských hodnotách, ale též na materiálních podmínkách a stupni vývoje společnosti. Sociální politika má být politikou nivelační, tedy zmírňovat společenské nesrovnalosti a zlepšovat postavení slabších, nemajetných a těch, na kterých leží větší než průměrné břemeno společenské práce a přesto mají menší než průměrný podíl na plodech hmotné a duchovní kultury. Meze sociální politiky stanovuje tak, že nesmí bránit možnosti trvalého pokroku.[42]

Kriticky se vyjadřoval na adresu politiky ekonomického liberalismu. Pozitivně hodnotí pokrok dosažený v období ekonomické svobody. Domnívá se ale, že toto zřízení rovněž dosahuje nižší než žádoucí produktivity, protože její množství určují vlastníci výrobních prostředků v souladu se svými zájmy. Prosazuje omezování vlastnického práva hlavně ve vztahu k půdě tak, aby nemohlo být využíváno ve vážném rozporu se zájmy společnosti. Zdůrazňuje, že k rozdělování společenského bohatství dochází na základě moci, která pramení z vlastnictví výrobních prostředků. Všímá si také nerovného postavení stran při uzavírání smluv, kde strana silnější má možnost prosadit své podmínky straně slabší.[43]

Engliš se též zabýval problematikou chudoby a chudinské péče. Upozorňoval, že příčiny chudoby jsou kvůli vzrůstající závislosti jedince na společnosti jako celku nejen na straně jednotlivce, ale jsou tu i příčiny hlubší sociální. Pomoc chudým odůvodňuje ochranou společnosti před kriminalitou, ke které by chudí byli jinak dohnáni nouzí. Dalším důvodem je pak humanita projevující se v soukromé dobročinnosti a posléze ve veřejném chudinství. Pomoc má být ale omezena na míru existenčního minima, aby se omezila demotivace od účasti na pracovním trhu. Pro takto tvrdý postup však nevidí důvod u osob, které se pracovního trhu beztak neúčastní, tedy u mládeže, lidí starých a práce neschopných.[44]

Zvláštní pozornost věnuje Engliš dělnické otázce, která se věnuje postavení dělnictva ve společnosti. Dělnickou třídu definuje jako „onu vrstvu obyvatelstva, která nemajíc vlády nad výrobními prostředky, jest nucena hledati pracovní smlouvou obživy." Zkoumal problematiku nezaměstnanosti a konstatoval, že nezaměstnanost

[42] ENGLIŠ, K.: *Sociální politika.* 2. vyd. F. Topič, Praha, 1921, s. 14-20
[43] ENGLIŠ, K.: *Sociální politika.* 2. vyd. F. Topič, Praha, 1921, s. 25-29
[44] ENGLIŠ, K.: *Sociální politika.* 2. vyd. F. Topič, Praha, 1921, s. 33-34

dělnictva nelze nikdy zcela odstranit, proto navrhuje opatření, která mají zmírnit její rozsah a dopad. Preventivně má působit snaha o celkové zlepšování hospodářské organizace. Poukazuje na souvislost hospodářského cyklu s nezaměstnaností, a proto protikrizová opatření mají snižovat i nezaměstnanost. Stát má zvyšovat poptávku po práci v době hospodářských krizí tzv. pracemi z nouze. Dále navrhoval opatření ke zvýšení mobility pracovní síly, konkrétně zavedení stravoven, slev na cestovní útraty a zprostředkování práce. Za represivní označuje prostředky řešení následků nezaměstnanosti.[45]

K zabezpečení dělníků prosazoval povinné sociální pojištění, které mělo na principu solidarity rozložit riziko jedince na celou populaci. Toto opatření mělo redistribucí zajišťovat důchod i při nezpůsobilosti k práci. Povinnost příspěvků ze mzdy dělnictva mělo podle Engliše posilovat zodpovědnost dělníků. Příspěvky zaměstnavatelů u úrazového pojištění měly zohledňovat riziko konkrétního povolání. Domníval se, že v konečném důsledku ponesou zvýšené náklady spotřebitelé, což ospravedlňoval tak, že je jenom spravedlivé, když náklad nese ten, kdo má z činnosti prospěch. Státní příspěvek měl dle jeho názoru význam především v začátcích zavadění pojištění, aby se zabránilo cenovým šokům. Následně měl mít státní příspěvek význam pro spravedlivější přerozdělování důchodů ve společnosti. Odmítal ale, aby příspěvek byl kryt z nepřímých daní, které by postihlo nejvíce nízkopříjmové skupiny.[46]

2.5.4 Josef Macek

Za zmínku jistě stojí i osobnost Josefa Macka, který byl taktéž žákem již tolikrát uváděného Albína Bráfa. Po získání doktorátu práv učil nejprve na Československé obchodní akademii v Praze. Poté působil na Vysoké škole obchodní. Po emigraci se stal profesorem na univerzitě v Pittsburgu. Stal se též členem výboru Rady svobodného Československa.[47] Byl také dlouhodobým členem sociální demokracie, za kterou byl poslancem.

Sociální politikou definuje jako „takovou politiku, při níž by členské (funkční) zájmy lidí ve společnosti byly uspokojovány způsobem trvale prospěšným celku."

[45] ENGLIŠ, K.: *Sociální politika*. 2. vyd. F. Topič, Praha, 1921, s. 48-49
[46] ENGLIŠ, K.: *Sociální politika*. 2. vyd. F. Topič, Praha, 1921, s. 73-78
[47] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 34

Politikou nesociální nebo protisociální rozumí politiku, která by určitým činitelům přinášela víc prospěchu, než by oni jako členové společnosti za svou společenskou funkci zasluhovali. Politika nesociální nebo protisociální se podle Macka odmítá podřídit účelu daného celku společenského: buď ho vůbec nechápe, nebo neuznává pro sebe jako závazný. Je provozovaná jednotlivci nebo skupinami, které svůj zájem staví nad zájmy ostatních, a považuje ostatní jen za nástroj ke svým samostatným účelům.[48]

Macek neodmítal systém založený na soukromém vlastnictví. Ale nechtěl, aby byl princip laisser faire uplatňován ve své klasické podobě a byl proti takovému soukromému podnikání, které by bezohledně narušovalo celospolečenské zájmy a zneužívalo svého monopolního postavení. Protiváhou a řešením měla být vyvážená sociální politika.

Velký význam měla polemika s Englišem, která utvářela v období první republiky zásadním způsobem ekonomické myšlení. Zatímco cílem Engliše bylo obohatit ekonomické myšlení vlastní originální teleologickou teorií, Macek chtěl seznámit české ekonomické myšlení s novými světovými proudy, hlavně pak s Keynesem. Engliš vystupoval z pozice sociálně cítícího liberála a podílel se na vládní hospodářské politice. Naproti tomu Macek jako poslanec sociální demokracie patřil k hlavním opozičním kritikům vládní hospodářské a finanční politiky. Oba se hlásili k Masarykovu pojetí humanitní demokracie a byli si vědomi neduhů společnosti založené na tržní ekonomice. Neshodli se ale v hodnocení příčin těchto neduhů, v pojetí úlohy státu a sociální politiky při vymezování cest a prostředků k překonávání krizových jevů a chudoby.[49]

Ve své publikaci „Socialismus" zkoumá teoretická východiska a názorové proudy v rámci tohoto směru. Kriticky se Macek se vyjadřoval vůči marxismu a komunismu zvláště pak ve své další monografii „Dědictví marxismu". Při své kritice lze jeho důslednost srovnávat snad jen s důsledností T. G. Masaryka, jeho teoretické znalosti jsou navíc ale doplněny jeho vlastními negativními zkušenostmi. V „Dědictví marxismu" Macek uvádí, že „požadavek rovnosti nespočívá na matematickém propočtu,

[48] *Co je sociální politika?* [online]. [cit. 2010-03-27]. URL:
< http://ciks.vse.cz/Edice/Macek/socialnipolitika.aspx >
[49] SEIDL, V.: *Zápasy Josefa Macka.* [online]. [cit. 2010-03-27]. URL:
< http://ciks.vse.cz/Edice/Macek/zapasy.aspx >

ale spíše na etickém a psychologickém základě. Rovnost, právě tak jako svoboda, musí být spravedlivá a rozumná. Jestliže požadavek rovnosti není podporován spravedlivostí, zůstává pouze závist a chamtivost. A to je to, co marxismus ponechal z rovnosti poté, co Marx zavrhl víru v božstvo Svobody, Rovnosti a Spravedlnosti."[50]

[50] MACEK, J.: *Dědictví marxismu.* [online]. [cit. 2010-03-27]. URL: < http://www.sds.cz/docs/prectete/eknihy/jm_dm.htm >

3. VÝVOJ SOCIÁLNÍHO STÁTU VE VYBRANÝCH ZEMÍCH ZÁPADNÍ EVROPY A USA

3.1 Modely sociálního státu

Sociální stát nemá pouze jednu unifikovanou podobu. Jeho podobu v jednotlivých zemích utvářela řada různých faktorů. Základní vliv měl pak především tyto faktory: socioekonomický rozvoj (hlavně industrializace a urbanizace), vliv dělnických stran a odborů, vývoj politických institucí a struktur a vliv institucionalizace jednotlivých typů sociálního státu.[1] Klíčový pro konkrétní úpravu sociálního státu je tak historický vývoj a politická kultura dané společnosti.

Jedna z nejčastěji uváděných typologií modelů sociálního státu je typologie podle **Esping-Andersena**. Hlavním klasifikačním kritériem je uspořádání vztahů mezi státem, rodinou a trhem.

Liberální sociální stát je charakterizován sociální pomocí založenou na testování majetkových poměrů, malým univerzalistickým přerozdělováním a skromným sociálním pojištěním. Je v podstatě omezen na klienty s nízkými příjmy. Dekomodifikační efekt, který spočívá v omezení závislosti životní úrovně jedince na trhu, je minimalizován a dochází tak ke stavu, kdy je na jedné straně skupina lidí závislých na státní pomoci, kteří jsou si rovni ve výši dávek a na druhé straně značně diferencovaná skupina lidí, jejichž blahobyt určuje trh. Tento model se uplatňuje hlavně ve Spojených státech amerických, Kanadě nebo Austrálii, v některých oblastech sociální politiky se tomuto modelu blíží také Velká Británie, Dánsko nebo Švýcarsko.

Korporativistický (konzervativní) sociální stát je prost liberální posedlosti trhem, vychází z dědictví korporativistického státu. Stát do jisté míry nahrazuje trh jako zdroj sociálního zabezpečení. Statusové rozdíly mají být zachovány a redistributivní působení státu je z tohoto důvodu zanedbatelné. Konzervativní tradice často podporuje silný vliv církve. Zařadit bychom sem mohli státy jako Rakousko, Německo, Francie nebo Itálie.

Sociálně demokratický sociální stát vychází ze zásad univerzalismu a dekomodifikace sociálních práv, které rozšiřuje i na střední třídu. Místo dualismu

[1] KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky. 3. upr. a dopl. vyd.* Vodnář, Praha, 2003, s. 53

státu a trhu nastupuje rovnost minimálních potřeb. Všechny vrstvy a třídy jsou v rámci jednoho systému pojištění, dávky se odvozují podle obvyklé výše příjmů. Trh je vytlačován a na jeho pozici nastupuje univerzalisticky pojímaná solidarita. Stát se zavazuje k plné zaměstnanosti a je závislý na dosažení tohoto cíle. Typickým zástupcem tohoto modelu je např. Švédsko a Norsko.[2]

Problém rozdělení na model liberální, konzervativní a sociálnědemokratický, kterého si byl ostatně vědom i sám Esping-Andersen, spočívá v tom, že se jedná o modely čisté a jako takové mají význam spíše teoretický a zjednodušující než, že by byly naprosto přesným a dokonalým obrazem reality. První z těchto režimů má vycházet z principu minimální sociální podpory, druhý ze sociálního pojištění a poslední pak z univerzalismu sociálního zabezpečení. V jednotlivých národních úpravách ale ve skutečnosti dochází ke kombinaci pojištění, podpory a univerzálních dávek. Tento přístup zvaný welfare eklekticismus vede k rozostření hranic mezi jednotlivými modely a obtížné klasifikaci jednotlivých zemí jednoznačně k jednomu z nastíněných modelů.[3]

3.2 Vývoj sociálního státu ve Velké Británii po roce 1945

Poválečná levicová vlna se nevyhnula ani Velké Británii. V prvních poválečných volbách zvítězila naprosto jednoznačným způsobem Labouristická strana včele s Clementem Attleem. Vzhledem ke své převaze v Dolní sněmovně mohli labouristé začít realizovat svůj předvolební program, jehož hlavní součástí bylo vytvoření rozsáhlého sociálního státu.[4]

Systém poválečného sociálního státu byl formován v rámci konsensu obou hlavních politických stran, který se vytvořil již za války po Beveridgově zprávě. Beveridgovy základní principy spočívající v univerzálních dávkách pro celou populaci, komplexní ochraně národním minimu, jednotné sazbě příspěvků a dávek a celý jeho

[2] VEČEŘA, M.: *Sociální stát: východiska a přístupy*. 2. upr. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1996, s. 65-66

[3] KONOPÁSEK, Z.: *Estetika sociálního státu: o krizi reprezentace (nejen) v sociálním zabezpečení*. 1. vyd. GplusG, Praha, 1998, s. 136

[4] KOVÁŘ, M.: *Vznik a vývoj britského Welfare State ve 40.-60. letech 20. století (II.)*. [online]. [cit. 2010-03-30]. URL: < http://www.euroskop.cz/8613/1471/clanek/vznik-a-vyvoj-britskeho-welfare-state-ve-40--60-letech-20-stoleti-ii/ >

národního pojištění, rodinných přídavků, státní pomoci a zdravotní péče byly v zásadě přijaty.[5]

Sociální legislativa zahrnovala především National Insurance Act, Industrial Injuries Act a National Health Act. V roce 1948 bylo toto dílo v podstatě završeno zřízením National Assistance Board. Pod National Insurance Act (dále jen NIA) spadala veškerá britská populace vůbec poprvé. Šlo o komplexní systém zahrnující pojištění pro případ nezaměstnanosti, nemoci, mateřství, poručnictví, důchodu a smrti. Došlo ke zřízení Ministerstva pro národní pojištění (Ministry of National Insurance) a Národního pojišťovacího fondu (National Insurance Fund).

Navzdory shodě na vytvoření národní zdravotní služby z doby války, se stal boj o zřízení **Národní zdravotní služby** (National Health Service) nejkontroverznější součástí formování britského sociálního státu. Největšími odpůrci se nakonec neukázali opoziční toryové, ale mluvčí Britské lékařské asociace (British Medical Association), profesní instituce, která sdružovala většinu praktických lékařů. Mělo dojít k zestátnění nemocnic, z nichž většina patřila do té doby místním vládám. V celé zemi měla vzniknout síť srovnatelně kvalitních nemocnic, které by nahradily systém založený na iniciativě místních úřadů a na charitě. Místní úřady si měly zachovat řadu důležitých funkcí, např. péči o matky a děti, ambulantní zdravotní službu nebo pečovatelskou službu. Aneurin Bevan, který měl tento resort na starost, usiloval o to, aby všichni občané státu bez ohledu na sociální postavení, získali komplexní a srovnatelnou zdravotní péči, což ostatně vycházelo již z Beveridgeovy zprávy z roku 1942. V zásadě bylo tohoto cíle dosaženo, avšak nikoliv bez kompromisů. Za prvé bylo zrušeno prodávání a kupování lékařských praxí, které podle vlády přispívalo k rozdílům v kvalitě lékařské péče. Za druhé musel Bevan připustit ve státních nemocnicích existenci tzv. soukromých lůžek (private beds), aby se k systému připojili lékaři specialisté, kteří si navíc mohli ponechat své privátní ordinace, část britských lékařů se tudíž nikdy nestala výhradně státními zaměstnanci.[6]

[5] LUND, M.: Politika národního minimálního příjmu: Koalice chudinského zákona v poválečné Británii. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 169-170

[6] KOVÁŘ, M.: *Vznik a vývoj britského Welfare State ve 40.-60. letech 20. století (II.)*. [online]. [cit. 2010-03-30]. URL: < http://www.euroskop.cz/8613/1471/clanek/vznik-a-vyvoj-britskeho-welfare-state-ve-40--60-letech-20-stoleti-ii/ >

Poválečná realita záhy ukázala, že konsensus o podobě sociálního státu není tak pevný, jak by se mohlo na první pohled zdát. Nikdo nepředpokládal, že bude nezaměstnanost tak nízká a inflace tak vysoká, jako tomu bylo v letech čtyřicátých a počátku let padesátých. Změny legislativy, které by vyhovovaly novým skutečnostem, by mohl připravovat centrální plánovací orgán, jehož zřízení Beveridge navrhoval, nicméně pro jeho zřízení nebyla politická vůle. Přizpůsobování systému tak bylo ovlivňováno nátlaky z mnoha různých stran.

Vzhledem k nízké nezaměstnanosti doprovázené růstem cenové hladiny byli na dávkách nejvíce závislou skupinou lidé s pevnými příjmy. Postupné zvyšování plateb starší populaci nestačilo sledovat rostoucí inflaci. Začaly se objevovat reformní návrhy, které útočily na Beveridgovy základní principy, zvláště pak na princip univerzalismu.[7] Nízkou úroveň základních penzí měl řešit zákon o národním pojištění z roku 1959, který zaváděl schéma doplňkových důchodů odvozených ze mzdy (graduated pensions). Tyto důchody však byly v minimální výši, odvozovaly se od výše příjmu a délce placení příspěvků a nevztahovaly se na ty, kteří se účastnili doplňkových schémat organizovaných zaměstnavatelem.

V letech 1966-1968 proběhly hlavní změny organizace sociálního zabezpečení. Bylo vytvořeno ministerstvo sociálního zabezpečení a zdraví, které dalo vzniknout současné organizaci systému (Department of Health and Social Security, řízený státním sekretářem pro sociální služby). Schéma národní sociální pomoci bylo nově nazváno jako Supplementary Benefit. Nemocenské dávky a dávky v nezaměstnanosti zahrnovaly též doplněk odvozený ze mzdy.[8]

V první polovině sedmdesátých let dochází k podstatnému zvyšování některých dávek v hotovosti např. základního starobního důchodu. Systém hotovostních dávek se od roku 1948 téměř nezměnil, příspěvky byly placeny nákupem týdenním známek a dávky byly jednotné. Jediné dvě významnější změny spočívaly v tom, že od roku 1961 byl vybírán doplňkový příspěvek závislý na příjmu, ze kterého se odvozoval nárok na odstupňovaný důchod. Druhá změnou v roce 1966 byl zákon o sociálním zabezpečení, který zaváděl příplatky k dávkám v nezaměstnanosti a nemoci podle výše

[7] LUND, M.: Politika národního minimálního příjmu: Koalice chudinského zákona v poválečné Británii. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 170-171

[8] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Velké Británii. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 77

příjmu. Zásadní vliv na podobu sociálního zabezpečení měly tři zákony přijaté v roce 1975.

Zákon o sociálním zabezpečení (The Social Security Act) od základů změnil systém příspěvků zaměstnanců. Týdenní známky byly zrušeny a na jejich místo nastoupily příspěvky na sociální zabezpečení. Výše příspěvku závisela na výši příjmu a postupně se zvyšovala z 5,5 % v roce 1975 až na 9 % v roce 1983.

Zákon o důchodovém sociálním pojištění (Social Security Pension Act) značně rozšířil důchody úměrné úrovni příjmu a poprvé uzákonil indexaci dávek. K základnímu důchodu byl přiřazen program státního důchodu úměrného výši příjmu. Díky indexaci byli důchodci ochráněni před růstem cen v závislosti na inflaci. Na druhou stranu indexace zároveň vedla k nezamýšlenému nárůstu výdajů. Systém nerozlišoval mezi pohlavími, jednotlivá ustanovení byla formulována symetricky. Vzorec na základě, kterého se důchody vypočítávali, redistribuoval příjmy od bohatých k chudým.

Zákon o přídavcích na děti (Child Benefit Act) zrušil složitý systém slev na dani na dítě na jedné straně a rodinných přídavků na druhé straně. Na místo těchto dvou institutů zavedl přídavek na dítě v jednotné nezdanitelné výši na každé dítě, doplněného příplatkem pro rodiče samoživitele.[9]

V roce 1979 převzala vládu Margaret Thatcherová se svou neoliberální politikou spočívající ve snižování státních výdajů, protiinflační politice, podpoře volného obchodu a otevírání se světovým trhům. Tato politika měla být realizována prostřednictvím rozsáhlé privatizace a deregulace v mnoha oblastech. V sociální politice se snaha o snižování veřejných výdajů projevila ve zmrazení výše přídavků na děti a ve zpřísnění podmínek pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení.[10]

Přísnější pravidla byla zavedena také pro pobírání podpory v nezaměstnanosti. Uchazeč musel aktivně hledat práci a dávky nově podléhaly zdanění. Cílem bylo omezit zásadním způsobem podporu v nezaměstnanosti. Povinnost vyplácet zákonné nemocenské platby byla převedena na zaměstnavatele, který si po jejich výplatě o tuto částku snížil příspěvek do národního pojištění. Snaha o úplnou privatizaci ale narazila

[9] BARR, N., COULTER, F.: Sociální zabezpečení: Řešení, nebo problém? In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 180-184

[10] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Velké Británii. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 78

na odpor pojišťoven, které byly zdrženlivé k pojišťování jiných osob než „bílých límečků" s pevným platem.[11]

Snaha o koncentraci pomoci pouze na osoby, které ji potřebují nejvíce, se uskutečňovala rozšířením významu dávek podléhajících testu potřebnosti. Přestože konzervativní vláda prosazovala princip selektivity, netestované dávky byly z podstatné části zachovány pro důchodce a nezaměstnané a byly dokonce rozšířeny na osoby invalidní. I přes snahu vlády zvýšit motivaci k práci u osob pobírajících podporu řadou opatření jako např. krácení dávek pro nezaměstnané, zavedení přísnějších kontrol a zvýšení dávek pro pracující s nízkými příjmy vedlo k propojení dávek s daňovým systémem a k nárůstu počtu rodin s velmi vysokými mezními daňovými sazbami, což bylo v tomto ohledu spíše kontraproduktivní.[12]

V roce 1986 byl schválen nový **zákon o sociálním pojištění**, který přinesl sjednocení pravidel pro poskytování testovaných dávek. Zavedena byla dávka pro nízkopříjmové rodiny Family Credit, která byla velkorysejší než její předchůdce Family Income Supplement. Vznikla testovaná dávka Income Support, zahrnující příplatky na děti a na zdravotně postižené. V neposlední řadě byla stanovena 20 % daň za místní sociální služby. Snaha o snížení veřejných výdajů na sociální zabezpečení se ale přes veškerá tato opatření minula účinkem.[13]

K nejvýraznějším změnám v pojetí sociálního státu došlo v letech 1988-1989. Reformy probíhaly pod vlivem liberální důvěry ve schopnosti trhu plnit úkoly státu. Státní financování služeb mělo být zachováno, ale zásadním způsobem se mělo změnit jejich poskytování. Reformy počítaly s decentralizací rozhodování a zavedením konkurence do poskytování služeb. Stát měl figurovat především jako nákupčí sociálních služeb a na jeho místo coby poskytovatele měli postupně nastupovat nezávislí poskytovatelé a dodavatelé, kteří by spolu soutěžili na tzv. **kvazi-trzích**. Tyto sociální kvazi-trhy se od běžných trhů odlišují alespoň v jednom ze tří hledisek: neziskové organizace si konkurují mezi sebou navzájem a někdy i s organizacemi ziskovými ve snaze získat veřejné zakázky; zákazníkova kupní síla je centralizována

[11] BARR, N., COULTER, F.: Sociální zabezpečení: Řešení, nebo problém? In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 184-185
[12] BRADSHAW, J.: Sociální zabezpečení ve spojeném království – 80. léta. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 188
[13] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Velké Británii. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 79

v nákupní agentuře, nebo přidělena jednotlivým uživatelům spíše v podobě poukázek než v hotovosti; v některých případech jsou uživatelé zastoupeny zprostředkovateli.[14]

V roce 1997 skončila dlouhá vláda konzervativců vítězstvím labouristů pod vedením Tonyho Blaira. Nová vláda, pro kterou se vžilo označení „New Labour" se distancuje od socialistického stylu vládnutí. Strana se posouvá více do středu a mluví o „třetí cestě". Přichází s modelem smíšené ekonomiky a přichází s novým pojetím rovnosti chápané pouze jako rovnost příležitostí a práv. Usilují o to, aby lidé na místo pasivního pobírání dávek, byli motivováni k práci. Prostředkem k dosažení tohoto cíle mají být investice do lidského kapitálu, tedy vzdělávání, zvyšování mobility pracovních sil a opatření umožňující pracovat a současně vychovávat děti. Dochází k redistribuci důchodů ve prospěch chudých, boji s dětskou chudobou daňovými nástroji: daňové úlevy náležely nově rodičům a ne manželům a vzrostl přídavek na děti. Větší důraz je kladen na aktivní politiku zaměstnanosti a zpřísněny jsou podmínky pro poskytování příspěvku v nezaměstnanosti. Absolutní novinkou je též zavedení minimální mzdy v roce 2000. Střední třída je povzbuzována k účasti na privátních penzijních systémech. Celkově lze tato opatření popsat jako rostoucí zaměření na chudé a snahu o posilování aktivní účasti na trhu práce.[15]

3.3 Vývoj sociálního státu v Německu po Bismarckových reformách

Základy sociálního státu byly v Německu položeny za vlády kancléře Bismarcka. V roce 1890 Bismarck rezignoval na svou funkci a dochází ke změnám v zahraniční i vnitřní politice. Nová politická linie usilovala o smíření s dělnictvem. Represivní zákon proti socialistům pozbyl platnosti a již nebyl obnoven. Byl ustanoven všeobecný zákaz nedělní práce dětí a práce v továrnách pro děti mladších třinácti let. Došlo též k omezení denní pracovní doby žen na jedenáct hodin a u mladistvých

[14] LEGRAND, J., BARTLETT, W.: Kvazi-trhy a sociální politika. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 91-197
[15] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Velké Británii. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 81-82

mladších šestnácti let na deset hodit. Ani tato vstřícná politika však nedokázala přetrhat svazky mezi dělníky a sociální demokracií.[16]

V roce 1911 dochází ke konsolidaci jednotlivých dílčích úprav do uceleného systému sociálního zabezpečení **říšským pojišťovacím řádem**. Systém povinného pojištění se nově vztahoval i na tzv. bílé límečky. V roce 1916 došlo ke zvýšení sirotčích a vdovských dávek a naopak snížena byla hranice věku pro odchod do důchodu ze 70 na 65 let. Rok 1918 pak znamenal konec světové války a konec války nepřežila ani německá monarchie a znamenal tak konec tohoto represivního politického systému.[17]

Vlády v Německu se prozatímně ujala Rada lidových pověřenců. Obnoveno bylo kolektivní vyjednávání a došlo k uznání základní smlouvy dojednané mezi vedením podniků a zástupci dělníků za závaznou. Rada také rozpracovala program pro snižování nezaměstnanosti. Některá opatření se odrazila ve znění říšské ústavy, která se opírala o suverenitu lidu. Vývoj Německa během tzv. Výmarské republiky byl ve znamení moderního sociálního zákonodárství. Schválen byl zákon o osmihodinové pracovní době. Zavedena byla placená dovolená, preventivní zdravotní péče a podpora sociálního bydlení.[18]

Hospodářství poválečného Německa bylo narušováno hyperinflací. Ve dvacátých letech se začalo hospodářství vzpamatovávat, ale v roce 1929 přišla další rána v podobě celosvětové hospodářské krize. I v této nepříznivé situaci dokázala vláda zavést několik důležitých legislativních změn. V roce 1923 byl přijat zákon o říšských důlních bratrstvech, který centralizoval provádění sociálního pojištění horníků zavedením jediné ústřední agentury pro realizaci programů pomoci pro případ invalidity, stáří nebo nemoci. Roku 1925 bylo zásadním způsobem reformováno úrazové pojištění, přičemž pojištěním byly nově kryty i nemoci z povolání. V roce 1927 byl program proti nezaměstnanosti podřízený spolkové vládě a používaný podle nouze a

[16] KOTOUS, J.: Sociální politika Německa. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 97

[17] ALTENSTETTEROVÁ, CH.: Německé programy sociálního zabezpečení: výklad jejich vývoje v letech 1883-1985. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 51

[18] KOTOUS, J.: Sociální politika Německa. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 98

potřebnosti nezaměstnaných, nahrazen pojištěním proti nezaměstnanosti. Během Velké hospodářské krize se de facto celý systém sociálního zabezpečení zhroutil.[19]

Demokratické období Výmarské republiky skončilo poté, co byl Adolf Hitler jmenován říšským kancléřem 30. ledna v roce 1933. Sociální politika totalitního nacionálně socialistického státu byla založena na ideologii nadřazenosti árijské rasy. Zrušena byla veškerá samospráva v oblasti sociálního pojištění a odbory byly vyloučeny z procesu kolektivního vyjednávání. Dochází tak k přerušení vývoje sociálního státu až na dobu po válce. Prostředkem k realizaci své ideologie byla snaha získat si obyvatelstvo příslibem zlepšení sociální situace. Typická byla pro nacisty intenzivní pronatalitní politika, prováděná zákazem interrupcí, rozsáhlým systémem přídavků na děti a postupným vytlačováním žen z trhu práce. Sociální pomocí si mohli být jisti pouze árijci. Ani hospodářský vzestup v letech 1934-1938 nemohl vykoupit utrpení druhé světové války. Úprava sociálního zabezpečení byla zcela podřízena válečným cílům, této politice odpovídalo i zneužití prostředků z fondů sociálního zabezpečení na financování války. Po kapitulaci 8. května 1945 bylo německé území rozděleno na okupační zóny. Tento stav trval až do roku 1949, kdy došlo k rozdělení východní a západní části. Demokratický charakter si zachovala pouze část západní, tedy Spolková republika Německo.[20]

Přestože bylo Německo v letech 1945-1949 bez ústavní vlády, mělo toto období významný vliv na formování sociálního státu pozdější bonnské demokracie. Vláda musela okamžitě řešit bezprostřední sociální důsledky války. Čtyřicet procent populace tvořily vdovy, sirotci, váleční veteráni, uprchlíci a vysídlenci. Ještě před přijetím nového ústavního řádu v roce 1949 byly přijaty programy zdravotního, úrazového a sociálního pojištění a pojištění proti nezaměstnanosti. Tato legislativní úprava vycházela z tradice výmarské republiky, ale některá ustanovení byla převzata i z nacistického režimu. Došlo k rozšíření dávek a rozšíření lepších a nákladnějších

[19] ALTENSTETTEROVÁ, CH.: Německé programy sociálního zabezpečení: výklad jejich vývoje v letech 1883-1985. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 52

[20] KOTOUS, J.: Sociální politika Německa. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 98-99

služeb na větší skupiny obyvatelstva. Legislativa a soudní judikatura doplnily cíle zdravotního pojištění a změnily je tak v naprosto odlišný program.[21]

Ústava z roku 1949 charakterizuje zemi jako „demokratický a sociální spolkový stát" a „demokratickou a sociální ústavní republiku". Stát je povinen zaručit a rozvíjet nejen formální, ale též materiální svobodu svých občanů. Zaručena má být slušná životní úroveň a sociální spravedlnost na úrovni, kterou stanoví obecně přijímané právní normy. Základními principy německého sociálního státu jsou solidarita, subsidiarita a povinnost svépomoci.[22]

V poválečném Německu nezískala představa jednotného národního minima pro každého mnoho sympatizantů. Obecně rozšířený byl názor, že by člověk, který již není schopen vydělávat, měl mít lepší vyhlídky, než jen balancování těsně nad hranicí chudoby. Naopak měly dávky umožnit, aby si člověk do jisté míry uchoval svou životní úroveň, jako když pracoval. Měl tak být zachován ekonomický a sociální status a měl být ochráněn před negativní sociální mobilitou. Z toho vyplývá i nezbytnost přizpůsobovat dávky růstu cenové hladiny, jinak by docházelo k prohlubování rozdílů mezi aktivní populací a důchodci. O potřebě zachovat ekonomický a sociální statut důchodce panovala názorová shoda. Horší ale bylo hledání konsensu o způsobu, jak kýženého cíle dosáhnout. Někteří jako např. profesor Achinger prosazovali, aby žádoucí úrovně příjmů bylo dosaženo kromě sociálního zabezpečení také soukromými důchody a individuálními úsporami. Hlavními argumenty odpůrců vysoké výše důchodů bylo porušení ekonomické svobody a tendence k redistribuci příjmů. Předmětem sporu byl také způsob valorizace důchodů. Křesťanští demokraté odmítali automatickou indexaci důchodů, obávali se problémů, které by způsobila vysoká inflace. Zdůrazňovali také, že automatické zvyšování důchodů omezuje schopnost soběstačnosti a snižuje spořivost. Naproti tomu sociální demokraté byli pro dynamické důchody s tím, že jedině tak lze zajistit skutečný právní nárok na jejich zvyšování.[23]

---

[21] ALTENSTETTEROVÁ, CH.: Německé programy sociálního zabezpečení: výklad jejich vývoje v letech 1883-1985. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 53

[22] ZAPF, W.: „Sozialstaat" ve Spolkové republice Německo – povaha trvající krize a potenciál inovací. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 83

[23] RIMLINGER, G.: Reformy sociálního zabezpečení v poválečném Německu. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 71-73

Klíčovou roli při uskutečňování a řízení programů všeobecného pojištění měly místní nemocenské fondy, které odpovídají za vybírání příspěvků nikoliv pouze na zdravotní pojištění, ale i na státní penzijní pojištění a program proti nezaměstnanosti. Zodpovědnost při realizaci jiných programů než zdravotního pojištění se omezuje především na vybírání příspěvku a jejich transfer na jiné úřadovny.[24] V oblasti organizace a řízení byl zachován tradiční systém decentralizace v souladu s principem subsidiarity. Obě hlavní politické strany upřednostňovaly zachování samostatných programů pro jednotlivé skupiny jako jsou dělníci, zaměstnanci se stálým platem, horníci a zemědělci. Převládal názor, že homogennější skupiny jsou vhodnější pro sdílení vzájemných závazků a společných práv vyplývajících ze systému sociálního pojištění. Pojištěnci byli zastoupeni v administrativních orgánech v rámci samosprávy. Tato opatření mělo vést k posílení smyslu pro odpovědnost a nezávislost na státu.[25]

V šedesátých letech se stala legislativní úprava sociální zabezpečení vlivem statutárních změn a judikatury natolik komplikovaná, že měli problém tyto změny sledovat a porozumět systému i odborníci. V roce 1969 se ujala úřadu nová bonnská koalice, která usilovala o konsolidaci úpravy roztříštěné do mnoha právních dokumentů a úředních předpisů a chtěla obnovit jednotný náhled na německou zdravotní a sociální politiku.[26]

Kodex sociálního práva vydávaný v letech 1975-1982 uváděl, že těžištěm sociálních jistot je systém sociálního pojištění. V letech 1975 a 1981 jsou přijímána legislativní opatření zpřísňující financování sociální politiky. Sjednocením Německa došlo k postupnému rozšíření západoněmeckého systému sociálního zabezpečení na celé území.[27]

Německý systém sociálního zabezpečení byl kvůli vysokým příspěvkům vždy poměrně nákladný, jak pro zaměstnance, tak pro zaměstnavatele. Do sedmdesátých let se jednalo o systém soběstačný, takže nebylo potřeba jej financovat z daňových výnosů.

---

[24] ALTENSTETTEROVÁ, CH.: Německé programy sociálního zabezpečení: výklad jejich vývoje v letech 1883-1985. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 53

[25] RIMLINGER, G.: Reformy sociálního zabezpečení v poválečném Německu. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 75

[26] ALTENSTETTEROVÁ, CH.: Německé programy sociálního zabezpečení: výklad jejich vývoje v letech 1883-1985. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 53-54

[27] KOTOUS, J.: Sociální politika Německa. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 100

Problémy spojené se stárnoucí populací, konkrétně rostoucí náklady na starobní důchody a na pečovatelské služby, byly řešeny transfery z daňových výnosů a okrajovými redukcemi v některých dávkách. Ještě horším problémem byla rostoucí a dlouhotrvající nezaměstnanost zvláště pak po recesi v roce 1981, která vyvolala protesty proti konzervativnímu rozlišování mezi pojištěním a pomocí stigmatizující osoby, které nebyly schopny získat pojištěné zaměstnání. Tyto protesty se ukázaly jako neúspěšné, konzervativní koalice reagovala programy tvorby pracovních příležitostí, podněcováním k opuštění pracovního trhu (především cíleno na matky a cizince), nebo odkládáním vstupu na pracovní trh prosazováním delšího vzdělávání. K další zátěži přispělo sjednocení Německa spojené s růstem nezaměstnanosti. Tyto finanční tlaky posilovaly tendence směrem k rezidualizaci sociálních práv. Pobíratelé dávek sociální pomoci se museli podrobit přísnější kontrole, zda se ucházeli o práci a hrozilo jim zastavení dávek z důvodu nedostatečné spolupráce. [28]

3.4 Vývoj sociálního státu ve Švédsku

Sociální zákonodárství Švédska má kořeny v agrární sociální struktuře země. Vláda i sociální demokraté původně prosazovali sociální pojištění zaměřené pouze na dělnickou třídu. Farmáři, kteří nechtěli stát mimo reformu, nakonec nátlakem dosáhli univerzalistické podoby reformy. Farmáři rovněž prosadili financování sociálního zabezpečení z daní, protože příspěvkový systém by znamenal jejich nepřiměřené zatížení.

V roce 1884 Sven Adolf Hedin pod vlivem nejnovějších reformních opatření v Německu navrhl zavedení starobních důchodů a úrazového pojištění pro dělníky. Tento návrh vyvolal ostrou reakci agrárních stran, které odmítaly vyloučení rolníků a venkovských řemeslníků ze systému. Tyto požadavky nezůstaly nevyslyšeny. První komise pro pojištění dělníků překročila svůj mandát a navrhla univerzální starobní důchody. Komise své rozhodnutí zdůvodňovala nemožností tlustou čárou oddělit dělníky od osob samostatně výdělečně činných a označila snahu o takové dělení

[28] WILSON, M.: Německý sociální stát: krize konzervativního režimu. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 109-110

za neefektivní. Argumentovala též solidaritou mezi třídami, menšími administrativními náklady a větší šanci na prosazení opatření, ze kterých by měli prospěch všichni občané. Z důvodu univerzálnosti systému měly být příspěvky a dávky na poměrně nízké úrovni. Koncepce příspěvků založených na výši příjmu byla komisí odmítnuta. Návrhy komise byly však odmítnuty. Nově sestavená komise se tak omezila pouze na dělnickou třídu. Dělníci byli ve větší míře vystaveni riziku, přičemž neměli možnost dobrovolného pojištění. Zaměstnavatelé měli jako projev solidarity platit dělníkům příspěvky. Kompenzací měly být nižší daně z důvodu úspory nákladů na chudinskou podporu. S touto podobou ovšem zase nesouhlasily agrární strany. Když nebyl přijat ani tento návrh, celá reforma byla na dlouhou dobu zablokována.[29]

Základní systém penzí byl přijat až v roce 1913, úrazové pojištění dokonce až v roce 1916. Sociální pojištění v té době se spíše než kontinentálním úpravám podobalo britskému systému rovných dávek širokému okruhu obyvatel.[30] Schválení legislativy v této podobě umožnila změna v postojích sociálních demokratů, kteří přestože původně prosazovali pojištění omezené pouze na dělníky, se nakonec přiklonili k univerzálnějšímu systému. Důvodem pro nový postoj bylo určitě i zavedení **všeobecného volebního práva** v roce 1911, které posílilo vliv venkovského obyvatelstva. Každý pojištěnec měl platit poměrně nízké příspěvky. Příspěvky od zaměstnavatelů byly nahrazeny státním financováním, aby nebyli zaměstnanci zvýhodněni oproti osobám samostatně výdělečně činným.[31]

V roce 1932 zvítězila ve volbách sociální demokracie. Díky dohodě s agrární stranou sociální demokraté dokázali sestavit vládu. V dalších letech podpora sociální demokracie mezi voliči nadále rostla a stala se tak naprosto dominantní politickou stranou. Dochází tím k posílení pozice dělnického hnutí, které již nemuselo využívat pracovních sporů, a k dosažení svých cílů využívali politických nástrojů. Vládě se úspěšně dařilo snižovat nezaměstnanost. Zaměstnavatelé, kteří se nemohli opírat o podporu vlády, již přišli o možnost využívat své oblíbené zbraně v podobě

[29] BALDWIN, P.: Farmáři, konzervativci a počátky solidární sociální politiky ve Švédsku. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 202-205

[30] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Švédsku. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 107

[31] BALDWIN, P.: Farmáři, konzervativci a počátky solidární sociální politiky ve Švédsku. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 206-207

všeobecných pracovních výluk k prosazování svých zájmů. Vyrovnání mocenských pozic mezi zaměstnavateli a zaměstnanci vedlo k uzavření tzv. **Saltsjöbadenské dohody** v roce 1938. Tento kompromis dal vzniknout systému zvládání společenských problémů označovaného jako „švédský model", který spočívá ve vzájemném přispívaní zúčastněných stran na zvyšování ekonomického růstu. Švédsko, které ve třicátých letech patřilo k zemím s největšími spory mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, se postupně změnilo ve vzor poměrně harmonických pracovních vztahů.[32]

Další významné reformy sociálního zabezpečení byly realizovány po druhé světové válce. Byly zavedeny univerzální přídavky na děti, zvýšeny nízké sazby základních penzí a od roku 1951 byly penze indexovány. V polovině padesátých let bylo reformováno také zdravotní pojištění vytvořením univerzálního systému povinného zdravotního pojištění. Snaha o zavedení důchodů, jejichž výše by byla odvozena od velikosti příjmů, vyvolala mnoho ostrých politických střetů a vedla až k pádu koaliční vlády sociálních demokratů a agrárníků. Na tuto reformu tak došlo teprve v rámci **zákona o národním pojištění** z roku 1962. K základním penzím byly zavedeny národní doplňkové penze odvozené od výše příjmu. Součástí zákona bylo také zdravotní pojištění a systém rodičovského pojištění obsahující základní dávky v pomoci rodinám s dětmi.[33]

Pojištění proti nezaměstnanosti mělo pouze okrajový význam. Důraz byl kladen na sociální politiku umožňující plnou zaměstnanost a vysokou produktivitu. Programy rodinných přídavků a sociálních služeb měly usnadnit přístup ženám na trh práce a zároveň měly příjmově redistribuční efekt. Konec padesátých let byl spojen s posilováním funkcí Úřadu pro trh práce a zavadění rozsáhlých programů cílených na pracovní výcvik, posilování mobility pracovních sil a zvyšování zaměstnanosti. Soubor těchto opatření měl zajistit restrukturalizaci průmyslu, zvýšit produktivitu práce a umožnit odborům vyjednávání o mzdách na principu solidarity. Politika mzdové

[32] KORPI, W.: „Historický kompromis" mezi kapitálem a prací ze druhé poloviny třicátých let. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 210-212

[33] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Švédsku. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 111

solidarity snížila velmi výrazně zisky ve slabých odvětvích a naopak umocnila zisky v odvětvích rozvíjejících se, tím že mzdy byly pod tržní úrovní.[34]

Na konci šedesátých let byl sociální systém terčem kritiky. Kritici poukazovali na rigidnost sociálního zákonodárství a neschopnost zkostnatělé byrokracie pružně reagovat na konkrétní potřeby jednotlivce. Předmětem sporů ohledně sociální legislativy byla především otázka decentralizace služeb a jejich přenesení na místní úroveň. Byla ustavena komise, která měla doporučit zásadní změny v sociálním zákonodárství. V době působení komise se začínají projevovat první náznaky recese z počátku sedmdesátých let. Začala narůstat nezaměstnanost a stále silněji byly slyšet hlasy brojící proti rychle rostoucímu deficitu státního rozpočtu.

V roce 1976 byli sociální demokraté po 44 letech nepřetržité vlády poraženi ve volbách a vládu sestavila koalice nesocialistických stran. Během šestiletého působení této konzervativní vlády docházelo k posilování samostatnosti a odpovědnosti místní správy a privatizaci. Otázka veřejných výdajů a sociální politiky byla předmětem prudkých politických sporů. Kvůli kritice tradičního byrokratického systému pokračovali v decentralizaci a posilování místní autonomie po návratu k moci i sociální demokraté. Zákonem o sociálních službách z roku 1982 došlo k transformaci sociální pomoci z centrálně řízené byrokracie směrem ke kontrole na místní úrovni a autonomii obcí. Odpovědnost za přímé zabezpečení sociální pomoci občanů přešla na místní úroveň, přičemž vláda byla nadále zodpovědná za otázky plné zaměstnanosti a sociálního zabezpečení.[35]

Na konci osmdesátých a v devadesátých letech došlo k postupnému omezování některých sociálních výhod jako např. snižování výše nemocenského, růstu zdravotnických poplatků a snižování podpor na bydlení.[36] Důvodem rozpočtových škrtů byla snaha o omezení deficitu státního rozpočtu, který dosáhl takové výše, že začal ohrožovat samu podstatu sociálního státu.

---

[34] ESPING-ANDERSEN, G., KORPI, W.: Skandinávie: Sociálnědemokratický typ sociálního státu. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 214-217

[35] OLLSON, S., MCMURPHY, S.: Krizové úmluvy ze září 1992. In *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996, s. 238-240

[36] MUNKOVÁ, G.: Sociální politika ve Švédsku. In *EU: sociální politika v evropských zemích*. 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004, s. 111

3.5 Vývoj sociálního státu ve Spojených státech amerických

Anglicky mluvící kolonisté si s sebou do Nového světa přivezli svou kulturu a zvyky. Po vzoru domovské Anglie byly v koloniích také přijímány chudinské zákony, které zavedly místní daně na podporu chudých. Zodpovědnost za chudinskou podporu byla uvalena na obce. O tom, kdo je hoden podpory a v jaké podobě bude poskytnuta, rozhodovali starší dané obce. Později dochází k institucionalizaci podpory a posilování role státního financování. Dochází k zakládání chudobinců a starobinců. Podpora byla spojena ve velké míře ve stigmatizaci podporovaných, která měla mít odrazující efekt. Osoby pobírající podporu mohly přijít o osobní majetek, právo volit, svobodu pohybu a někdy byly dokonce nuceny nosit velké písmo „P" symbolizující jejich status. Šlo tedy o to, aby pobírání podpory bylo co nejvíce znepříjemňováno. Na podporu mimo instituce nahlížela většina občanů s nedůvěrou. Mělo se za to, že tento přístup chudým jejich situaci až příliš usnadňuje namísto toho, aby je odrazoval. Nicméně z důvodu nákladnosti výstavby a provozu chudobinců a naopak relativní jednoduchosti peněžní či věcné podpory se mimoinstitucionální podpora dokázala prosadit. Nadále ale převažoval skeptický přístup vůči chudinské podpoře a role vlády byla stále minimální. Díky tomu byl až do roku 1915 podíl veřejných prostředků na mimoinstitucionální podpoře maximálně čtvrtinový.[37]

S návrhem starobních penzí jako první v americké historii přišel v roce 1796 Thomas Paine ve svém pamfletu nazvaném „Agrární spravedlnost". Argumentoval tím, že v původním přirozeném stavu byla půda společným majetkem lidstva. Každý nově narozený měl podíl na tomto majetku a chudoba v tomto přirozeném stavu neexistovala. Obděláváním půdy vznikla instituce vlastnictví půdy, která narušila rovnost vycházející z původního stavu. Na základě principu legitimity rovnosti přirozeného vlastnictví navrhl vytvoření národního fondu, z kterého by všichni starší jednadvaceti let dostali odškodnění za ztrátu svého „přirozeného dědictví". Dále měly být peníze z fondu použity na penze osob starších padesáti let a osob nevidomých či invalidních. Tyto dávky měly být netestované. Systém měl být financován výnosem z poměrně vysoké dědické daně.[38]

---

[37] *Historical Background and Development of Social Security.* [online]. [cit. 2010-04-13]. URL: < http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html >

[38] STEINREICH, D.: *The Costs of War: U. S. Social Security as a Civil-War Legacy.* [online].

První skutečně plnohodnotný penzijní systém byl přijat v době Občanské války. V roce 1861 byl přijat zákon upravující **penze pro vojáky**, kteří se stali invalidními důsledkem války, a rovněž pro vdovy a sirotky po vojácích, kteří zemřeli v boji. Zákon byl mnohokrát novelizován a postupně se zvyšovala štědrost a program byl rozšířen i na veterány, u kterých se invalidita projevila později po konci války, ale byla také následkem válečných zranění. V roce 1890 byl přijat nový zákon, který zaručoval nárok na penzi všem invalidním vojákům, kteří sloužili alespoň 90 dní bez ohledu na to, zda invalidita byla následkem války či nikoliv. Na počátku dvacátého století by program rozšířen na všechny veterány a došlo tak k transformaci na program starobních penzí pro veterány.[39]

Jako ve většině industriálních zemí i ve Spojených státech bylo jednou z prvních úprav sociálního zabezpečení **úrazové pojištění**. V roce 1908 byl přijat federální zákon zajišťující státní zaměstnance v rizikových profesích. První zákon o úrazovém pojištění na úrovni státu, který nebyl shledán protiústavním, byl přijat v roce 1911. Do roku 1929 byly zákony upravující úrazové pojištění ve většině států. Program důchodů pro některé skupiny státních zaměstnanců, hlavně učitelů, policistů a požárníků byl zaznamenán již v 19. století. Vůbec nejstarší byl pravděpodobně penzijní plán pro učitele přijatý v New Jersey z roku 1896.

Vývoj sociálního státu byl ve Spojených státech ve znamení pragmatismu a dílčích změn. Návrhy změn přicházely vždy jako reakce na konkrétní problém, chybělo ale nějaké koncepční řešení. Pro vývoj sociální politiky byl charakteristický poměrně vysoký stupeň decentralizace a významné zapojení soukromého sektoru. Soukromý sektor hraje významnou roli při poskytování zdravotní a lékařské péče, penzijním systému a platbě nemocenského.[40]

Nutnost změny v přístupu si vyžádala Velká ekonomická krize ve třicátých letech. Nezaměstnanost dosahovala úrovně až 25 % a z důvodu téměř neexistujících starobních penzí vrostla razantně i chudoba mezi starými lidmi. V roce 1932 se stal prezidentem Franklin D. Roosevelt a představil svůj návrh ekonomického zabezpečení založeným na sociálním pojištění. Sociální zabezpečení mělo řešit problém

---

[cit. 2010-04-13]. URL: < http://mises.org/pdf//asc/2002/asc8-steinreich.pdf >

[39] STEIN, N.: *Civil War Pensions*. [online]. [cit. 2010-04-14]. URL:
< http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400047.html >

[40] *Historical development*. [online]. [cit. 2010-04-14]. URL:
< http://www.ssa.gov/history/pdf/histdev.pdf >

ekonomického zabezpečení starých lidí založením příspěvkového systému, do kterého by zaměstnanci přispívali prostřednictvím daní z příjmu. S prohlubující se krizí byla důvěra ve staré instituce otřesena. Tradiční zdroje ekonomického zabezpečení jako majetek, práce, rodina a charita do posledního selhaly.[41]

V roce 1935 byl přijat **zákon o sociálním zabezpečení** (Social Security Act) na základě doporučení speciálně za tímto účelem ustanoveného Výboru pro ekonomické zabezpečení. Zákon zavedl dva programy sociálního zabezpečení na národní úrovni: federální systém starobní důchodové dávky pro zaměstnance, kteří pracovali v průmyslu a službách, a federální systém pojištění proti nezaměstnanosti. Tyto dvě sociální události (stáří a nezaměstnanost) nebyly zvoleny náhodou, protože během krize byly často znehodnoceny životní úspory a značně omezena možnost získat zaměstnání. Zákon rovněž upravil poskytování federální finanční podpory státům pro testované dávky programů starobní podpory a pomoci nevidomým. Tyto programy měly doplnit příjem osobám, které se buď neměly nárok na sociální zabezpečení, nebo pokud dávky nedostačovaly pro zajištění základní obživy. Záměrem federální podpory byla pobídka státům k přijímání takovýchto programů.[42]

V roce 1939 došlo k zásadní novelizaci zákona o sociálním zabezpečení a vytvoření dvou nových kategorií dávek: příspěvky manželce či manželovi a nezletilým dětem důchodců (tzv. dávky závislým osobám) a dále pak dávek pozůstalým vyplácených rodině pro případ předčasné smrti pojištěného zaměstnance. Došlo tak k transformaci sociálního zabezpečení z čistě důchodového programu pro zaměstnance na program ekonomického zabezpečení rodiny. Došlo též k navýšení dávek a urychlení začátku výplaty měsíčních dávek na rok 1940 oproti původnímu plánu, který počítal s výplatou až v roce 1942.

Protože byl program financován poměrně nízkou úrovní zdanění mezd, byly starobní důchody ze sociálního zabezpečení na velmi nízké úrovni. Průměrná výše dávek byla dokonce nižší než starobní podpora, která byla vyplácena na úrovni států. Také účast v systému starobní podpory byla vyšší než v programu federálním. Tyto

[41] *Historical Background and Development of Social Security.* [online]. [cit. 2010-04-13]. URL: < http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html >
[42] *Historical development.* [online]. [cit. 2010-04-15]. URL: < http://www.ssa.gov/history/pdf/histdev.pdf >

nedostatky měla odstranit novela z roku 1950, která poprvé zvýšila dávky stávajícím příjemcům, zásadním způsobem byly také navýšeny dávky pro budoucí příjemce.[43]

Rozsah základního systému sociálního zabezpečení byl rozšířen v roce 1956 o úrazové pojištění. Dávky měly být poskytovány invalidním pojištěncům starších 50 let a dospělým invalidním dětem rodičů v invalidním nebo starobním důchodu. Zákon o sociálním zabezpečení byl dále novelizován v roce 1958, kdy došlo k dalšímu rozšíření dávek, tentokrát na osoby závislé na invalidních zaměstnancích. V roce 1960 byl pak odstraněn požadavek věku 50 let pro nárok na invalidní důchod.

Na rozdíl od Velké Británie Spojené státy nešly po válce cestou povinného zdravotního pojištění. Alespoň částečným řešením této situace bylo zavedení **programu Medicare** novelou zákona o sociálním zabezpečení z roku 1965. Program měl zajistit přístup ke zdravotní péči osobám starším 65 let bez ohledu na výši příjmu. Schválen byl též **program Medicaid,** který zajišťoval federální finanční podporu státům na programy lékařské podpory pro adresáty sociální pomoci. Oba programy byly předmětem častých novelizací.

V roce 1972 byly zavedeny automatická indexace dávek a bonus pro zaměstnance, kteří odešli do důchodu později než v minimálním důchodovém věku, který byl v té době 65 let.[44]

Na počátku osmdesátých let čelil systém sociálního zabezpečení vážné krizi krátkodobého financování. Prezident Reagan jmenoval panel nezávislých odborníků tzv. Greenspanův výbor, který se měl problémem zabývat a navrhnout opatření k nápravě. Na základě doporučení výboru byla v roce 1983 schválena řada změn v programech sociálního zabezpečení a Medicare. Pojištění se stalo povinným pro státní zaměstnance a zaměstnance neziskových organizací vyloučením možnosti opt-outu. Došlo též k zvýšení důchodového věku na 67 let a dávky některých adresátů s vysokým příjmem byly podrobeny dani z příjmu.[45]

V roce 1993 se stal prezidentem kandidát Demokratů Bill Clinton. Mezi jeho priority patřila reforma zdravotní péče zavedením univerzálního pojištění. Reforma

[43] *Historical Background and Development of Social Security.* [online]. [cit. 2010-04-14]. URL: < http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html >
[44] *Historical development.* [online]. [cit. 2010-04-15]. URL: < http://www.ssa.gov/history/pdf/histdev.pdf >
[45] *Historical Background and Development of Social Security.* [online]. [cit. 2010-04-15]. URL: < http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html >

měla řešit problém rostoucích nákladů a nárůstu počtu nepojištěných lidí. Přes počáteční pozitivní ohlasy, během doby kratší než rok, reforma naprosto ztroskotala. Na neúspěchu reformy měli podíl především Republikáni a silné lobby zdravotních pojišťoven, ale též nejednota uvnitř samotných Demokratů. Neúspěch klíčové reformy zajistila v roce 1994 drtivé vítězství Republikánů ve volbách do Kongresu. Místo toho, aby došlo k rozšíření sociálního státu, došlo posílením vlivu Republikánů k jeho ohrožení.[46]

V roce 1996 po dlouhých měsících politických sporů Clinton přistoupil na požadavky konzervativních Republikánů a podepsal zákon, který znamenal konec obligatorních (nárokových) federálních dávek pro nejchudší a přesouval většinu pravomocí týkajících se konstrukce sociální pomoci na úroveň států. Státy sice dostaly na tuto činnost poměrně velkorysý příspěvek, problémem ale bylo, že velká část těchto peněz zůstala nevyužita.[47] Zákon zásadním způsobem změnil pojetí sociálního zabezpečení na systém, který výměnou za práci poskytoval časově omezenou podporu. Mělo být zabráněno zneužívání dávek. Zákon kladl silný důraz na nahrazení pobírání dávek aktivní účastí na pracovním trhu. Státy dostávaly příspěvky za příjemce podpory, kteří odešli ze systému kvůli práci. Podpora byla podmíněna aktivním hledáním práce a byla rozšířena podpora pro pracující rodiče. Nárok na podporu neměli lidé, kteří si pracovní neschopnost přivodili zneužíváním drog nebo alkoholu. Na poskytování dávek byly stanoveny časové stropy. Možnost zmírnit tvrdost zákona byla dána na úrovni států. Ve štědrém sociálním systému byl spatřován důvod přílivu imigrantů, proto byli ze systému vyloučeni. Tento tvrdý postup byl však o rok později zmírněn tak, že některé skupiny imigrantů byly opět do systému zahrnuty.[48]

[46] KATZ, M.: *The price of citizenship : redefining the American welfare state.* 1. vyd. Metropolitan Books, New York, 2001, s. 266-267

[47] KATZ, M.: *The price of citizenship : redefining the American welfare state.* 1. vyd. Metropolitan Books, New York, 2001, s. 317

[48] *The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996.* [online]. [cit. 2010-04-16]. URL: < http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/1996/news/prwora.htm >

4. KRIZE SOCIÁLNÍHO STÁTU A KRITIKA Z LIBERÁLNÍCH POZIC

4.1 Krize sociálního státu

O krizi sociálního státu hovoříme od sedmdesátých let dvacátého století, kdy ropnými šoky skončilo období nebývalého hospodářského růstu. Dochází k neúměrnému růstu veřejných sociálních výdajů. Díky tomu, že tyto náklady rostly rychleji než hrubý domácí produkt, zvyšuje se tak i jejich podíl na celkových veřejných výdajích a transfery tak omezují prostředky potřebné na investice a omezují ekonomický růst. Zejména kritici z řad liberálů zdůrazňují neefektivnost vynaložených prostředků. Složitý systém redistribucí považují za neprůhledný a těžkopádný. Transparentnost a efektivnost může podle nich zajistit pouze a jedině trh. Navíc kritizují i nárůst byrokratického aparátu, který spotřebovává prostředky uvolněné právě pro sociální potřeby.[1]

Dalším důvodem krize sociálního státu je oslabování solidarity. Sociální stát se poněkud paradoxně stává obětí vlastního úspěchu. Podařilo se mu totiž rozšířit a stabilizovat střední třídu, u které je poměrně běžný vyhraněný individualismus. A právě příslušníci střední třídy nejvíce útočí na sociální stát.

S tímto problémem souvisí též demografické změny, projevující se především stárnutím populace, které ohrožuje systém průběžného financování důchodů. Snižování podílů ekonomicky aktivní osob na celkové populaci znamená růst výdajů na výplatu důchodů a tedy i tlak na zvyšování daňového zatížení. Zároveň je zdůrazňována potřeba individuálního spoření na důchod, čímž dochází de facto k dvojímu ekonomickému zatížení dnešní ekonomicky aktivní populace.[2]

[1] VEČEŘA, M.: *Sociální stát: východiska a přístupy*. 2. upr. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1996, s. 62

[2] KELLER, J.: *Soumrak sociálního státu*. 2. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 2009, s. 30-31, 94

4.2 Kritika sociálního státu z liberálních pozic

Sociální stát byl předmětem kritiky už od počátků svého vzniku. Přičemž kritici se našli na pravé i levé straně politického spektra. Zatímco kritici z řad pravice tvrdí, že je trh příliš omezován. Levicoví kritici naopak zastávají názor, že sociální stát příliš trhu posluhuje. Spory o tento fenomén mají aspekty ekonomické, politické, ale i sociální. Přičemž v rovině ekonomické je hlavním problémem otázka slučitelnosti státních intervencí s principy účinné ekonomiky. Kritici zprava poukazují na to, že sociální stát je zdrojem demotivace hned ze dvou důvodů. Příliš vysoké daně odrazují podnikatele a vyhání ze země kapitál, zároveň velkorysý systém sociálního zabezpečení odrazuje potenciální zaměstnance od účasti na pracovním trhu.[3]

Rozlišujeme mezi tvrdou a měkkou kritikou sociálního státu. K tzv. tvrdé kritice patří především argumenty neoliberální a neokonzervativní, které odmítají sociální stát jako takový. Sociální stát podle těchto názorových proudů nikoho nemotivuje a jenom okrádá schopné, nikdy nedosáhl svých cílů a má mnoho škodlivých vedlejších účinků. Měkká forma kritiky je zdrženlivější, neútočí na sociální stát jako takový, ale tvrdí, že je v současné podobě neudržitelný a požaduje tak jeho reformu. Mohli bychom sem zařadit tzv. třetí cestu či sociální liberalismus.

Častým argumentem tvrdé kritiky je, že vysoká nezaměstnanost je projevem vlivu silného sociálního státu. Tento argument však při podrobném zkoumání nemůže obstát. Pokud budeme za indikátor síly sociálního státu míru příjmové nerovnosti a porovnáme ji s nezaměstnaností, zjistíme ze zkoumání zemí Evropy a Spojených států, že tato teze se nezakládá na pravdě. Další důvod nezaměstnanosti je pak spatřován v lenosti nezaměstnaných, která je umocňována štědrými sociálními dávkami. Jedná se o příklad typické posedlosti černým pasažérem. Tento argument se sice může zakládat na pravdě, ale pokud bychom důsledně postupovali tak, že bychom vše, co lze zneužít okamžitě zrušili, nezbylo by ze sociálního státu vůbec nic. Každý veřejný statek, který je poskytován bezplatně, je totiž v určité míře zneužíván.[4] Při vylučování černého pasažéra zneužívajícího sociální dávky, by byli poškozeni i jedinci, kteří dávky skutečně potřebují, a kterých je podle mého názoru většina.

[3] KELLER, J.: *Soumrak sociálního státu*. 2. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 2009, s. 15
[4] HOLUBEC, S.: Evropský sociální stát a jeho kritikové. In *Sociální stát a kapitalismus*. 1. vyd. Svoboda Servis, Praha, 2007

Velmi negativně hodnotil sociální stát německý sociolog Ralf Dahrendorf, který s jeho existencí spojuje dlouhodobou nezaměstnanost a vysokou kriminalitu hlavně mezi mládeží. Rozvoj sociálního státu dle jeho názoru vedl k vytvoření podtřídy (underclass) dlouhodobě nezaměstnaných nebo trvale chudých lidí. Ve svém až katastrofickém scénáři popisuje, že v blízké budoucnosti bude tuto třídu tvořit třetina všech pracujících, kterým bude neustále hrozit degradace na druhořadé občany bez práce, politické a společenské aktivity a vyšší míru rizika zapletení do kriminální činnosti. Hranice této nové „třídy" jsou určovány na základě kritéria rasy a etnického původu a zeměpisně jsou spojena s vnitřními částmi velkých evropských měst. Uvádí, že sociální stát v dnešní podobě tak vlastně zvyšuje třídní diferenciaci.[5]

Nejostřejší kritika zaznívá z řad stoupenců vyhraněné formy liberalismu libertariánství. Nejvýznamnějším představitelem libertariánského liberalismu je Friedrich A. von Hayek. Ve své knize „Osudná domýšlivost: omyly socialismu" označuje sociální stát za líbivou despocii. Termín „sociální" podle Hayeka znamená pouze volání po distributivní spravedlnosti, kterou považuje za neslučitelnou s trhem, jehož existence je založena na konkurenci. „Sociální" přístup tak ohrožuje rozvoj společnosti, je překážkou společenské bohatství a je tak ve skutečnosti „protispolečenský".[6] Hayek tak samotnou podstatu sociálního státu důsledně odmítá.

S podobně silnou rétorikou se můžeme setkat u amerického libertariána Charlese Murraye, jehož kontroverzní kniha „Příliš mnoho dobra" (Losing ground) teoreticky vybavila kritiky sociální politiky ve Spojených státech. Kniha jasně zrcadlí vyhraněný americký individualismus a pro něj typickou stigmatizaci příjemců sociálních dávek. Autor v knize rozvíjí teoretický koncept, co by se stalo, kdyby mávnutím ruky byla odstraněna celá konstrukce federální sociální pomoci a podpory příjmu pro osoby v produktivním věku. Lidem by pak nezbylo nic jiného, než se spolehnout na trh práce, rodinné příslušníky, přátelé a veřejné nebo soukromé místně financované služby. Murray tvrdí, že toto radikální opatření by se většiny lidí vůbec nedotklo a naopak by výsledný efekt byl pozitivní, protože by podle něj klesla nezaměstnanost, z důvodu absence jiné přijatelné alternativy. Pomoc skutečně potřebným by zajistila síť místních

[5] VEČEŘA, M.: *Sociální stát: východiska a přístupy*. 2. upr. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1996, s. 40

[6] HAYEK, F.: *Osudná domýšlivost: omyly socialismu*. 1. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1995, s. 128-129

služeb, která by byla financována z místních daní a soukromé dobročinnosti. Hlavním přínosem by ale byly peníze, které by díky nižším daním proudily do soukromé ekonomiky.[7] Opět se zde projevuje snaha o vyloučení černého pasažéra a omezení pomoci pouze na kategorii zasluhujících chudých. Sociální stát je zde viděn jako původce společensky nežádoucího chování díky poskytování sociálních dávek, která odrazují od účasti na pracovním trhu. Podle libertariánů lze nejlépe pomoci chudým tím, že jim nebudeme pomáhat a tím jim umožníme postavit se na vlastní nohy.

Problém kritiky z liberálních pozic spočívá v tom, že chybí recept na převod jejich politických koncepcí do reálného života, tedy jak odbourat sociální stát, aby demokratičnost země zůstala nedotčena.[8] Toho jsou si zastánci tohoto názorového proudu často velmi dobře vědomi. Sociální stát v myšlení lidí natolik zakořenil, že jeho likvidace za normálních demokratických podmínek je iluzorní. Z frustrace nemožnosti změny v tomto směru pramení i poměrně častá přezíravost vůči všeobecnému volebnímu právu. K tomu například Pavel Kohout uvádí, že demokracie je sice systém, který má méně vad než ostatní společenská zřízení, za zásadní vadu však považuje sklon k fiskálnímu populismu. Autor dokonce uvádí, že z čistě ekonomického hlediska není lepšího zřízení než benevolentní osvícená diktatura a uvádí jako příklad Chile. Nicméně tento postoj zmírňuje tím, že většina diktatur nemá štěstí na osvícené ekonomie znalé diktátory. Trochu s povzdechem tak za jediné řešení považuje vylepšení té dle jeho názoru chronicky nedokonalé demokracie.[9]

---

[7] MURRAY, CH.: *Příliš mnoho dobra: americká sociální politika 1950-1980*. 1. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1998, s. 216

[8] KELLER, J.: *Soumrak sociálního státu*. 2. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 2009, s. 16

[9] KOHOUT, P.: Sociální stát – existuje cesta z pasti? In *Sociální stát - sen, či noční můra: : sborník příspěvku z konference konané 22. dubna 2004 v Praze*. 1. vyd. Votobia, Olomouc, 2000, s. 16-17

Závěr

Sociální stát se do své moderní podoby vyvinul z primitivních zárodků sociální politiky v nejstarších historických dobách. Zásadní význam ale měly kulturní a sociální změny způsobené industrializací především na konci devatenáctého století a posilování vlivu dělnických stran. Nárůst napětí ve společnosti zmírňovalo právě sociální zákonodárství.

Podobu sociálního státu v jednotlivých zemích utvářela tradice a struktura tehdejší společnosti a její politická kultura. Hovoříme o formování několika modelů sociálního států. V poslední době ale dochází k smazávání rozdílů v přístupech jednotlivých zemí, takže je čím dál těžší země přiřazovat k jednotlivým modelům, které tak mají spíše jen čistě teoretický význam. Dochází ke kombinování různých přístupů, k tzv. welfare eklekticismu.

Od sedmdesátých let dvacátého století se hovoří o krizi sociálního státu. Růst veřejných výdajů a nárůst deficitu veřejných rozpočtů se stává záminkou pro útoky na sociální stát především z liberálních pozic. Nejedná se však o problém ryze fiskálního charakteru, jak by se mohlo na první pohled zdát. Problém spočívá v demografických změnách, kdy dochází ke stárnutí populace. Jedná se ale též o krizi solidarity, kdy je narušován sociální konsensus, který umožnil vytvoření sociálního státu.

Vývoj na území dnešní České republiky byl spojen nejprve s vývojem Rakousko-Uherska, kde historicky nejvýznamnějším legislativním počinem byla Taafeho reforma. Sociální politika samostatného Československa pak vycházela především z učení České školy sociální politiky, kde značný vliv měl mimo jinými symbol první republiky prezident Tomáš Garrigue Masaryk. Vysoká úroveň sociální státu byla zárukou stability demokratického Československa. Po druhé světové válce byl ještě schválen zákon o národním pojištění (99/1948 Sb. z. a n.) pod vlivem moderní koncepce sociálního pojištění sira Beveridge, nicméně se jednalo o na dlouhou dobu poslední zákon, který rozvíjel sociální stát u nás. Poté dochází k nekritickému přebírání sovětských vzorů.

Vývoj na našem území je po roce 1989 spojen s odstraňováním reliktů komunismu a s přechodem na systém sociálního pojištění. Přestože došlo k odstranění největších deformací, problémem reforem dodnes zůstává absence koncepčního

přístupu. Dochází k častým novelizacím, což jen zvyšuje nepřehlednost úpravy právních norem v oblasti sociálního zabezpečení. Politické reprezentaci chybí odvaha k reformě hlavně důchodového systému a tak dochází pouze a jenom k nesystémovým parametrickým změnám. Problém spočívá hlavně v nedostatku politického konsensu na podobě reformy. Inspirací by mohl být přístup politických stran za první republiky, které odmítly vystavit důchodový systém politickým tahanicím a tak jeho přípravu zadaly nestranickým odborníkům. To je dle mého názoru nejschůdnější postup, jak schválit reformu napříč politickým spektrem tak, aby reforma přežila déle než pouze do následujících voleb. Nutnost důchodové reformy, kterou si vynucuje demografický vývoj, ještě zdůraznil nedávný nález Ústavního soudu Pl. ÚS 8/07, který jako neústavní zrušil redukční hranice v § 15 zákona o důchodovém pojištění (155/1995 Sb.). Pokud by nedošlo v dohledné době k reformě, došlo by i z tohoto důvodu k enormnímu nárůstu nákladů na výplatu důchodů.

Důchodová reforma by podle mého názoru měla vycházet z vícezdrojového financování a posílení významu soukromého sektoru. Systém by měl umožnit částečný opt-out ve prospěch soukromých pojišťovacích fondů a měla by být poskytována státní podporu dobrovolného spoření na důchod. Mezigenerační solidarita v rámci rodiny by měla být posílena valorizováním důchodu rodičů o 1-3 % z částky odvozené z peněz uložených jejich dětmi do kapitálových fondů.

Dále bych navrhoval sloučit daně a pojistné do jedné „superdaně", která by tak odrážela skutečné daňové zatížení. Výběr by byl centralizován do jednotného inkasního místa, což by znamenalo ulehčení administrativy občanům.

Seznam použitých pramenů

80 let sociálního pojištění. [online]. [cit. 2010-03-09]. URL: < http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/5572A3BE-22CD-46D3-A31F-2BA0076C1C63/0/publikace_80letSP.pdf >

Co je sociální politika? [online]. [cit. 2010-03-27]. URL: < http://ciks.vse.cz/Edice/Macek/socialnipolitika.aspx >

ENGLIŠ, K.: *Sociální politika.* 2. vyd. F. Topič, Praha, 1921

GRUBER, J., HORÁČEK, C.: *Albín Bráf - Život a dílo. Díl třetí: Výbor statí z hospodářské a sociální politiky.* Vesmír, Praha, 1923. URL: <http://www.econlib.cz/zlatyfond/html/aut_braf.htm>

HAUSER, M.: *Sociální stát a kapitalismus.* 1. vyd. Svoboda Servis, Praha, 2007

HAYEK, F.: *Osudná domýšlivost: omyly socialismu.* 1. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1995

Historical Background and Development of Social Security. [online]. [cit. 2010-04-13]. URL: < http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html >

Historical development. [online]. [cit. 2010-04-14]. URL: < http://www.ssa.gov/history/pdf/histdev.pdf >

JINDŘICH, A.: *Národní (sociální) pojištění.* 1. vyd. Spolek posluchačů Vysoké školy politické a sociální, Praha, 1948

Karel Engliš (1880-1961) - vůdčí osobnost československé finanční a měnové politiky 20. a 30. let. [online]. [cit. 2010-03-24]. URL: < http://www.euroekonom.cz/osobnosti-clanky.php?type=jz-englis >

KATZ, M.: *The price of citizenship : redefining the American welfare state.* 1. vyd. Metropolitan Books, New York, 2001

KELLER, J.: *Soumrak sociálního státu.* 2. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 2009

KOLDÍNSKÁ, K.: *Sociální právo.* 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2007

KONOPÁSEK, Z.: *Estetika sociálního státu: o krizi reprezentace (nejen) v sociálním zabezpečení.* 1. vyd. GplusG, Praha, 1998

KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., PEŘINA, P.: *Úvod do sociální politiky.* 3. upr. a dopl. vyd. Vodnář, Praha, 2003

KOTOUS, J.: Ke kořenům sociální politiky. *Právo a zaměstnání.* 2001, 5

KOVÁŘ, M.: *Vznik a vývoj britského Welfare State ve 40.-60. letech 20. století (II.).* [online]. [cit. 2010-03-30]. URL: < http://www.euroskop.cz/8613/1471/clanek/vznik-a-vyvoj-britskeho-welfare-state-ve-40--60-letech-20-stoleti-ii/ >

MALÝ, K., SOUKUP, L.: *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989.* 1. vyd. Karolinum, Praha 2004

MARTONOVÁ, T.: *T. G. Masaryk a sociální otázka: sborník příspěvků z IX. semináře Masarykova muzea v Hodoníně: 14. listopadu 2001.* 1. vyd. Masarykovo muzeum, Hodonín, 2002

MARX, K., ENGELS, F.: *Komunistický manifest: podle prvního vydání Komunistického manifestu v Čechách.* 1. vyd. Otakar II., Praha, 2000

MASARYK, T.: *Otázka sociální: základy marxismu filosofické a sociologické. Sv. první.* 6. vyd. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2000

MASARYK, T.: *Otázka sociální: základy marxismu filosofické a sociologické. Sv. druhý.* 6. vyd. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2000

MUNKOVÁ, G. A KOL.: *EU: sociální politika v evropských zemích.* 1. vyd. Karolinum, Praha, 2004

MURRAY, CH.: *Příliš mnoho dobra: americká sociální politika 1950-1980.* 1. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1998

MUSIL, L.: *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky.* 1. vyd. Doplněk, Brno, 1996

Program československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků přijatý 5. dubna 1945 v Košicích, tzv. Košický vládní program. [online]. [cit. 2010-03-13]. URL: < http://www.svedomi.cz/dokdoby/1945_kosvlpr.htm >

SEIDL, V.: *Albín Bráf.* [online]. [cit. 2010-03-21]. URL: <http://www.econlib.cz/zlatyfond/html/aut_braf.htm>

SEIDL, V.: *Zápasy Josefa Macka.* [online]. [cit. 2010-03-27]. URL: < http://ciks.vse.cz/Edice/Macek/zapasy.aspx >

Sociální stát - sen, či noční můra: sborník příspěvků z konference konané 22. dubna 2004 v Praze. 1. vyd. Votobia, Olomouc, 2000

SOUKUP, J.: *Vznik a vývoj britského Welfare State ve 40. - 60. letech 20. století (I.).* [online]. [cit. 2010-03-16]. URL: <http://www.euroskop.cz/8613/839/clanek/vznik-a-vyvoj-britskeho-welfare-state-ve-40--60-letech-20-stoleti-i/>

STEIN, N.: *Civil War Pensions.* [online]. [cit. 2010-04-14]. URL: < http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400047.html >

STEINREICH, D.: *The Costs of War: U.S. Social Security as a Civil-War Legacy.* [online]. [cit. 2010-04-13]. URL: < http://mises.org/pdf//asc/2002/asc8-steinreich.pdf >

The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996. [online]. [cit. 2010-04-16]. URL: < http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/1996/news/prwora.htm >

TRÖSTER, P. A KOL.: *Právo sociálního zabezpečení.* 4. přeprac. a dopl. vyd. C. H. Beck, Praha, 2008

VEČEŘA, M.: *Sociální stát: východiska a přístupy.* 2. upr. vyd. Sociologické nakladatelství, Praha, 1996

English resumé

The welfare state – historical and theoretical origins

The thesis is focused mainly on legal aspects of the welfare state and its historical and theoretical origins. The goal of the thesis was to describe development of welfare state and to compare models of welfare state in the Czech Republic, Great Britain, Germany, Sweden and USA.

The thesis charts historical and culture background which leads to the establishment of first social policies. The roots of the modern welfare state stem from economic and cultural changes connected with the process of industrialization in the 19th century. The first theoretical frame of welfare state comes from works of utopist writers like Proudhone, Owen or Saint-Simon. The main impulse for change was the terrible working conditions in 19th century factories.

The whole chapter deals with establishment and development of welfare state in the area of contemporary Czech Republic. Special attention is paid to authors of Czech social school. Works by Albín Bráf, T.G. Masaryk or Karel Engliš formed the basics of social doctrine in the so called "First Republic". Czech social school created very modern social legislation, especially when considering the time frame. The high level of social security in the First Republic was one of the crucial factors which allowed it to maintain its character as a democratic state. The integration of social insurance was successfully finished after the World War II. by the Act on National Insurance. This modern act was inspired by the principles of British national insurance, proposed by sir Beveridge, but it also contains the ideas of Czech social school. The act was the last democratic act in the area of social security for the next 40 years. After victory of the Communist Party the promising development of welfare state in Czechoslovakia was brought to a halt.

The thesis describes the establishment and development of welfare state in several model countries: Great Britain, Germany, Sweden and USA. It compares the aforementioned models of welfare state and describes aspects which distinguish them.

Attention is also paid to the question of the welfare state crisis and the criticism from liberal positions. The reform, or even an end of the welfare state, is often discussed in time of economic depression – like the one we are facing these days. The economic depression stresses the problem of public social expenditures growth and public budgets deficit. The thesis presents different opinions regarding possible future perspectives of the social welfare state.

Keywords:

1. sociální stát - welfare state
2. česká sociální škola - Czech social school
3. sociální politika – social policy