

Mimořádné číslo

Prof. Igor Tomeš:  
10x o sociální politice

FÓRUM ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS  
sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 9

2015



Prof. Igor Tomeš

## Obsah

1. Významný milník sociálního pojištění - Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n.	9
2. Stěžejní myšlenky národního pojištění stále aktuální	18
3. Tvorba sociální politiky a její realizace	28
4. Československý sociální stát v období normalizace (1969–1989)	34
5. Člověk, občan a stát	59
6. Otázky realizace povinné sociální solidarity sociálním státem	73
7. Problémy s realizací povinné sociální solidarity v ČR	96
8. Sociální stát v globalizujícím se světě	130
9. Širší sociální souvislosti stárnutí obyvatelstva - mýty a skutečnosti	142
10. Sociální politika pro příští století	154

## Contents

1. An important milestone in social insurance: Act No. 221/1924	9
2. The core ideas of national insurance are still relevant	18
3. Creation and implementation of social policy	28
4. The Czechoslovak social state during the normalisation period (1969–1989)	34
5. Person, citizen and state	59
6. Questions concerning the implementation of obligatory social solidarity by the social state	73
7. Problems with the implementation of obligatory social solidarity in the Czech Republic	96
8. The social state in a globalising world	130
9. Broader social contexts of population ageing - myths and facts	142
10. Social policy for the next century	154



**Prof. Igor Tomeš:  
10x o sociální politice**

FÓRUM sociální politiky  
odborný recenzovaný časopis

Mimořádné číslo  
2015



Vážení čtenáři,

právě jste otevřeli mimořádné číslo časopisu FÓRUM sociální politiky, které jsme vydali u příležitosti 60. výročí zahájení působení prof. JUDr. Igora Tomeše, CSc., v oblasti sociální politiky a jeho významného životního jubilea - 85 let - které dovrší v průběhu příštího roku. Tyto skutečnosti nás vedly k tomu, abychom se na stránkách našeho časopisu pokusili shromáždit výběr - z našeho pohledu nejvíce inspirujících statí - z jeho bohaté publikační činnosti tak, abyste sami mohli posoudit hloubku jeho přínosu pro rozvoj sociální politiky.

Prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc., se narodil dne 17. dubna 1931 v Brně. Svoje mládí prožil v cizině, naučil se jazyky, což mu následně po absolvování Právnické fakulty Univerzity Karlovy otevřelo dveře do struktur Mezinárodní organizace práce. Jako její pracovník se podílel v 60. letech minulého století na realizaci řady projektů v Súdánu, Turecku, Japonsku, Řecku a v řadě dalších zemí.

V tomto období rovněž na Právnické fakultě ukončil externí aspiranturu (1965) a habilitoval se na docenta (1966). Koncipoval systém výuky práva sociálního zabezpečení v naší zemi a editoval první čs. učebnici „Československého práva sociálního zabezpečení“, kterou v r. 1969 vydalo nakladatelství Orbis. V lednu 1969 byl vědeckou radou Právnické fakulty University Karlovy navržen na jmenování profesorem, tento návrh byl schválen vědeckou radou University Karlovy, avšak po příchodu sovětských vojsk ministr školství už tento návrh nepostoupil prezidentu republiky. Rehabilitován byl v roce 1991, kdy ho tehdejší prezident Václav Havel jmenoval profesorem.

V 70. letech minulého století byl po sovětské agresi propuštěn z Právnické fakulty Univerzity Karlovy a poté, co byl půl roku bez zaměstnání, nastoupil jako sociální pracovník (později sociolog a výzkumný pracovník) do Technicko-ekonomického výzkumného ústavu hutnického, kde se věnoval problematice péče o zaměstnance.

V r. 1987 začal jako vedoucí výzkumného pracovního týmu na půdě tehdejšího Výzkumného ústavu sociálního rozvoje a práce (dnešní Výzkumný ústav práce a sociálních věcí) připravovat návrh strategie sociálního zabezpečení pro 21. století. Tehdy kolem sebe soustředil odborníky ze všech oblastí sociálního zabezpečení z celé republiky a mě je velkou ctí, že jsem tehdy mohl být mezi nimi. Po společensko-politických změnách na přelomu 80. a 90. let minulého století se stal I. náměstkem federálního ministra práce a sociálních věcí a měl tedy unikátní možnost svoje myšlenky uvádět do praxe. Díky němu jsme v prvních letech svobodného života nemuseli přešlapovat na místě a hledat řešení tehdejších problémů, ale tato řešení mohla být velmi rychle uváděna do života. Byl přijat Scénář sociální reformy, byla koncipována záchranná sociální síť, která zabránila propadu širokých vrstev obyvatelstva do chudoby v době ekonomické transformace, byla přijata první systémová opatření v oblasti důchodového pojištění.

*Hektická doba však poznamenala zdraví prof. JUDr. Igora Tomeše, CSc., a byl proto nucen rezignovat na pozici I. náměstka federálního ministra práce a sociálních věcí. Po roce založil konzultační společnost Personnel, s. r. o., znovu se zapojil do výuky studentů, na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy stál u zrodu katedry sociální práce, opětovně se jako konzultant řady mezinárodních organizací, zejména Světové banky, podílel na zavádění systémových změn v řadě zemí, jen namátkou vyjmenujme Albánii, Arménii, Litvu, Gruzii, Moldávii, Írán, Slovinsko, Bulharsko nebo Slovensko. Svoje poznatky o sociálních systémech v posledních letech prezentoval v řadě odborných monografií, opět jen namátkou uvedme Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost (SOCIOKLUB, 2001), Sociální právo Evropské unie (C. H. Beck, 2003), Sociální správa: Úvod do teorie a praxe (Portál, 2009), Úvod do teorie a metodologie sociální politiky (Portál, 2010), Obory sociální politiky (Portál, 2011), Sociální stát v Československu: Právně-institucionální vývoj v letech 1918–1992 (Auditorium, 2012) nebo Sociální právo České republiky (Linde, 2014).*

*V čem lze spatřovat jeho největší přínos pro rozvoj teorie a praxe sociální politiky v naší zemi? Z mého pohledu ho lze spatřovat ve třech hlavních oblastech.*

*Za prvé se jedná o to, že klade důraz na jasné vymezení rolí všech subjektů v sociální oblasti a jejich rozdělení z hlediska uplatňování principu subsidiarity mezi stát, samosprávné orgány, nestátní organizace a občana.*

*Za druhé v tom, že definoval nástroje, které jednotlivé subjekty mají k dispozici k realizaci svých sociálních rolí při řešení různých sociálních událostí občanů. Definoval principy, na nichž musí být sociálně politické nástroje objektivně konstruovány tak, aby mohly plnit co nejlépe sledované záměry. Různé nástroje lze totiž použít pouze k určitým sociálně politickým cílům a naopak, různé cíle je možné realizovat z řady důvodů optimálně právě jen určitými nástroji. Bohužel dodnes jsme zpravidla svědky toho, že „se staví dům, ale diskutuje se o velikosti a barvě cihel, aniž někdo ví, jak má dům vypadat a jaké má mít kvality“, čímž se ztrácí možnost využít sociální politiky jako zdroje růstu.*

*Konečně třetí zásluha prof. Tomeše spočívá v jeho pedagogické činnosti, ve schopnosti vysvětlit studentům základní principy jednotlivých systémů a problémů a nadchnout je pro tuto zajímavou vědní disciplínu. Vychoval řadu kvalitních odborníků.*

*Jsem přesvědčen, že na následujících stránkách naleznete hodně zajímavých námětů pro svoji další odbornou práci. Dovolte mi proto, abych jménem svým i jménem Vás všech popřál panu prof. JUDr. Igoru Tomešovi, CSc., do dalších let především hodně zdraví a životního optimismu, ale i řadu dalších tvůrčích námětů, které přispějí k řešení aktuálních otázek našeho sociálního systému, a hodně vnímavých posluchačů nejenom ve školních lavicích, ale i na odborných konferencích a seminářích.*

*Ladislav Průša, VÚPSV, v. v. i.*

## ***Několik slov úvodem aneb jak představit práci prof. JUDr. Igora Tomeše, CSc.***

*Prof. Igor Tomeš publikoval (většinou jako autor) za dobu svého působení v oboru od roku 1956 do současnosti 53 knih, učebních textů a učebnic, 46 kapitol v knihách, přes 310 odborných statí, článků, příspěvků ve sbornících a popularizačních textů a přes 120 výzkumných zpráv. Vybrat texty, které by na malé ploše nejlépe doložily jeho práci, způsob jeho myšlení a především jeho přínos pro rozvoj oboru nebylo snadné. Vybrali jsme deset textů, které snad nejlépe charakterizují jak tvorbu prof. Tomeše, tak jeho angažovanost v klíčových okamžicích a klíčových tématech vývoje sociální politiky v ČR.*

*Články „Významný milník sociálního pojištění - Zákon č. 221/1924 Sb.“ a „Stěžejní myšlenky národního pojištění stále aktuální“ mají hodně společného. Autor v nich vysvětluje politické, ekonomické a sociální podmínky, které vedly v obou případech ke kodifikaci nových poválečných systémů sociálního zabezpečení. Důsledná věcná kritická historická analýza takových podmínek vč. dimenzí mezinárodních je pro autora typická. Dokládá významnou pozornost, která byla v obou poválečných obdobích věnována sociálnímu zabezpečení a sociální politice obecně. Svět a Evropa zvláště „věděla proč“. Zakladatel poválečného rakouského systému penzijního sociálního pojištění Johann Bohm tehdy řekl: „Dobré sociální zabezpečení je nejlepší zárukou demokracie“. Tato teze platí do současnosti a neradno na ni zapomenat. Tragická zkušenost Evropy je stále platná: není muslimský radikalismus také výsledek 50leté politiky „udržování mas v nevědomosti a bídě“?*

*Článek „Tvorba sociální politiky a její realizace“ byl publikován v roce 1968 a definuje subjekty sociální politiky, zejména vymezuje pozici státu a obsah sociální politiky a definuje roli sociálního práva. Vybrali jsme ho jako dokument vysoké úrovně teoretického myšlení, kterého bylo dosaženo na konci šedesátých let. Citujeme: „Stát se od ostatních subjektů sociálně politických snah liší také tím, že zpravidla svá opatření prosazuje státní mocí, vymezuje pravidla, vynucuje jejich plnění a sankcionuje je. Jen stát může svá opatření vnutit, instituce vytvářet a rušit. Ostatní nositelé sociálně politického úsilí mohou své zájmy prosazovat převážně jen pomocí státem vytvořených institucí (prostředků). Je pravda, že mohou působit i k jejich tvorbě, změně či zániku. Avšak vlastní akt tvorby, změny a zániku přináležejí zpravidla jen státu.“ Srovnáme-li sociální práva s ostatními občanskými právy (politickými, osobními a majetkovými), liší se od nich především tím, že stát tu nemá jen povinnost zaručit občanovi možnost jich užívat a nutit spoluobčany, resp. organizace, aby je respektovali. Realizace sociálních práv vyžaduje, aby stát nebo jím pověřený subjekt vůči občanovi je také plnil, a to buď dávkou, nebo službou. Např. právo na práci znamená nejen ochranu pracovní smlouvy, ale i vytvářet pracovní příležitosti, poskytnout rozmístovací službu a dávky v nezaměstnanosti. Právo na spravedlivou odměnu neznamená jen povinnost platit mzdu podle tarifů apod., ale i společenskou záruku lidsky důstojné minimální mzdy, atd.*

Proč bylo třeba počkat na realizaci těchto principů, osvětluje následující článek „**Československý sociální stát v období normalizace (1969-1989)**“. Je to kritická analýza deformací sociální politiky, její politizace a zneužití. Autor dokládá, jak nivelizace mezd a sociální ochrany ubírala lidem zájem o práci. Produktivita práce rostla velmi málo. Lidé ztráceli stimulace k výkonu. Normalizace měla formát okupace. Aby byla pro většinu lidí snesitelná, plýtvala sociálními náklady. Byla až ekonomicky neúnosně sociálně štědrá. Sociální náklady přitom rostly rychleji než národní důchod, než produktivita práce a v osmdesátých letech i rychleji než mzdy. Rostl i počet chudých a sociálně potřebných, kteří propadali sítem sociální péče, kterou stát nabízel. I tyto skutečnosti přispěly k samočinnému rozpadu komunistického režimu, kde stačilo jen „trochu ťuknout“ v roce 1989.

Po roce 1990 se vytvořila zcela nová situace s řadou významných aspektů. Kdosi moudrý řekl, že základní chyba revolucí je v tom, „že se rozbije příliš mnoho porcelánu“. Pro řadu autorů „začaly právě tímto rokem dějiny“, začaly se zpochybňovat základní atributy sociálního zabezpečení jako fenoménu evropského civilizačního modelu, byly a jsou snahy redukovat roli státu, zmizelo jako problematické slovo solidarita a podobně. Celá devadesátá léta proto prof. Tomeš publikoval řadu článků a zejména učebních textů, kde tyto tendence kritizoval a uváděl na pravou míru a konfrontoval je s historickými a mezinárodními dimenzemi a názory. Nežůstal jen u toho. Pod jeho vedením vznikla koncepce Záchranne sociální sítě jako reakce na dnes již šťastně zapomenuté dramatické změny v životní úrovni po roce 1990 a očekávání nezaměstnanosti a sociálních propadů. Byla to v podstatě poslední koncepce sociální politiky.

Pro dokumentaci jeho přístupu jsme vybrali tři texty, které byly takto souhrnně vydány až kolem roku 2010 a svou úrovní představují určitý názorový etalon pro tuto oblast. V první řadě jde o text „**Člověk, občan a stát**“, který připomíná, že teprve v minulém století státy mezinárodně uznaly, že občan má právo na lidsky důstojný život a na sociální ochranu. Nová kvalita je v tom, že místo definování formy a obsahu povinnosti státu/obce se vychází z přirozeného práva člověka, které stát musí uspokojovat. Vzniká nová role státu jako organizátora povinné sociální solidarity mezi občany. Stát se v tomto směru stává služebníkem občana.

Dalším textem napsaným s cílem ozřejmit samotnou podstatu evropské civilizace je článek „**Otázky realizace povinné sociální solidarity sociálním státem**“. Autor reaguje na opakující se tvrzení o konci sociálního státu. Je nepopíratelnou pravdou, že s rostoucím vzděláním a technickým pokrokem roste kvalita života, ale je také pravdou, že zatím neubývá a v dohledné době nebude rychle ubývat těch, kteří budou potřebovat sociální podporu a pomoc státu (tedy sociálního státu). Autor se zde ohrazuje proti laciné žurnalistice, opřené o tvrzení některých našich makroekonomů, s jejich hrami s nominálními čísly. Se znalostí věci a na základě analýz dokládá, že sociální stát jako produkt evropské civilizace se neredukuje jen na náklady na



sociální dávky a služby z veřejných rozpočtů, ale že je souborem přirozených a nezadatelných sociálních práv občana, zaručených ústavou a ratifikovanými mezinárodními normami, a tomu odpovídají povinnosti státu občanům v tomto rozsahu zaručit sociální ochranu. Diskusi je možné vést o tom, zda stát tak činí smysluplně nebo zda je přitom příliš štědrý. Podstatou sociálního státu je tedy sociální ochrana občanů a tomu odpovídající povinná sociální solidarita s potřebnými. Autor popisuje evropské pojetí povinné veřejné sociální solidarity a soudobé mezinárodní a evropské pojetí povinné solidarity a dokládá to na příslušných mezinárodních dokumentech.

Konečně třetí text z této série nese název „**Problémy s realizací povinné sociální solidarity v ČR**“. Na tomto textu, který reaguje na české realie, je možné ukázat jeden z charakteristických rysů práce prof. Tomeše. Jde o schopnost čerpat z národních zdrojů, z národních historických reálií a dokumentovat tisíciletý vývoj různých fenoménů a institutů sociální politiky. To není národovectví, autor ukazuje na přínos české sociální teorie v průběhu minulého století a opakovaně ho dokládá.

Autor uvádí, že český sociální stát je důsledkem dlouhého historického vývoje. V jednotlivých etapách se sociální prostředí na našem území modifikovalo podle charakteru a míry sociálního napětí a podle povahy společenského uspořádání (feudalismus, kapitalismus). První akty raného sociálního státu na našem území měly tedy kořeny v lenním uspořádání a v křesťanské filantropii. První forma katolické filantropické pomoci chudým byla institucionální činností klášterů, které vznikaly od 8. století, náboženských obcí (řádů - u nás např. Anežka Přemyslovna), a štědrým věřícím byla za dobročinnost slibována posmrtná blaženost. Pokud jde o aktuální situaci, autor kategorizuje a popisuje různé etapy sociálních reforem v ČR po roce 1990. Ukazuje, že levicová expanze sociální solidarity ve třetí vlně sociálních reforem ve svém důsledku vedla k nežádoucímu zadlužení veřejných rozpočtů a často měla jen populistický předvolební motiv. Pravicové „nápravě“ ve čtvrté vlně sociálních reforem sevřením (úsporami) výdajů ve veřejných rozpočtech na povinnou sociální solidaritu často chybělo systémové propojení reformních kroků, což vedlo k nevyváženým krátkozrakým sociálním zásahům řízeným převážně optikou makroekonomů. To zvýšilo sociální napětí ve společnosti a posílilo levicové tendence mezi voliči při příštích volbách (jaro 2014).

Třetí skupina textů má jiný charakter. Autor se zde vyjadřuje k aktuálním otázkám současnosti a budoucnosti sociální politiky. Prvním textem je stať „**Sociální stát v globalizujícím se světě**“. Autor uvádí, že v posledních letech se svět i Evropa zabývají i sociálními důsledky globalizace ekonomiky. Světová ekonomická fóra střídají světová sociální fóra, zasedání světových ekonomických a finančních institucí již tradičně provázejí demonstrace antiglobalistů. To vše přispívá k sociálnímu neklidu. Jednou z ústředních otázek se dnes proto stává otázka, zda tento světový proces

globalizace ekonomiky je provázen i procesem globalizace sociální, zda ekonomická globalizace přispěje k řešení problémů chudých států a regionů. Zda tato globalizace povede k deregulaci, která by měla usnadnit konkurenční schopnost podnikatelů. Autor zastává názor, že sociální stát je evropským nástrojem pro řešení nepříznivých sociálních následků globalizace a sociální státy jako produkt evropské civilizace (kořeny sahají až do osvícenectví) tedy nadále budou hrát svou roli. Diskuse proto nelze vést o principech (filozofii) sociální redistribuce mechanismem sociálního státu, ale o míře a formách této redistribuce. A to je diskuse kritická vzhledem ke stárnutí nejen evropského, ale i světového obyvatelstva a udržitelnosti veřejných financí.

V dalším textu pod názvem „**Širší sociální souvislosti stárnutí obyvatelstva - mýty a skutečnosti**“ prof. Tomeš uvádí, že stárnutí obyvatelstva není katastrofou, ale výsledkem ekonomického rozvoje moderní společnosti, který vedl k růstu kvality života a následně k prodlužování doby dožití. Je důsledkem rozvoje medicíny, je i jejím nesporným úspěchem. Je důsledkem vývoje myšlení evropské civilizace, které kulminuje v humanistickém pojetí lidských práv včetně práva na solidaritu, s důrazem na právo každé lidské bytosti na důstojný život. Stárnutí obyvatelstva je bezesporu sociální proces, který společnost musí kontinuálně řešit. Musí ho však vnímat jako metamorfózu životního cyklu (všech životních cyklů) a nikoliv jen jako „přibývání“ starých lidí. Musí reformovat procesy zaměstnávání, vzdělávání, zdravotní péče, rodinné politiky a nikoliv jen některé aspekty tohoto procesu, jen jeho demograficky viditelnou koncovku - starobní důchody.

Závěrečný text „**Sociální politika pro příští století**“ vychází z tvrzení, že dvě světové války spojené s rostoucím sociálním napětím donutily Evropu, aby sociální pojetí přirozených lidských práv prohloubila. Avšak inflace znehodnotovala sociální fondy a stát musel za jejich solventnost převzít odpovědnost. Tento vývoj se stal katastrofickým po druhé světové válce, a proto všechny evropské státy přešly na financování sociálních výdajů metodou průběžného rozpočtování. Autor odpovídá pozitivně na otázku, zda Česká republika potřebuje sociální program pro XXI. století. První potřeba je stabilizační. Česká společnost potřebuje nejen sociální program, ale potřebuje i sociální doktrínu založenou na moderním pojetí nezadatelných lidských práv, která bude výsledkem společenského konsenzu a bude sloužit jako vodítko pro řešení denních sociálních problémů politiky. Doktrína má sílu etalonu, onoho měřidla, které v krátkodobých dimenzích chrání společnost před neuváženými výstřelky politiků, před lacinými populistickými tlaky předvolebních programů a opozičních politiků. Ve střednědobé perspektivě doktrína jako dohoda zainteresovaných stabilizuje společenské prostředí a umožňuje transformaci a modernizaci sociálních nástrojů se změnou společenských podmínek, aniž by se tím destabilizovala společnost. Lze jen dodat, že taková doktrína již byla v České republice řadou odborníků se zásadním přínosem prof. Tomeše v roce 2000 vypracována, ale přes sliby politiků nebyla nikdy projednána.

Petr Víšek, Národní centrum sociálních studií, o. p. s.

# 1. Významný milník sociálního pojištění - Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n.<sup>1</sup>

Na rok 2014 připadla řada významných výročí - vzpomínali jsme stoleté výročí od sarajevského atentátu (28. 6. 1914) a vypuknutí 1. světové války (28. 7. 1914). Taky v sociální politice slavíme významné výročí - 90. let od přijetí zákona o sociálním pojištění (9. října 1924). Tímto zákonem ČSR dokončila řetěz sociálních reforem, zahájených po skončení 1. světové války a zahájila vývoj moderního sociálního pojištění, které ovlivnilo i vývoj v Evropě. Svým pojetím byl zákon dovršením počáteční etapy vývoje sociálního pojištění na našem území a inspirací pro jiné evropské (např. Řecko) i mimoevropské, např. některé latinskoamerické země. Nevíme však, do jaké míry byl inspirován vývojem sociálního pojištění v jiných evropských zemích<sup>2</sup>, i když to můžeme předpokládat, protože ČSR aktivně participovala na pracích ILO (MOP).

## Dovršení počáteční etapy vývoje sociálního pojištění

K pochopení významu zákona o sociálním pojištění (1924) je nutná stručná rekapitulace historické přede hry, tedy první etapy vývoje sociálního pojištění na našem území. Nově vzniklá ČSR **zdědila fragmenty sociálního pojištění** po rozpadlé rakousko-uherské monarchii<sup>3</sup>.

Jaká byla *logika* tohoto dědictví?

1. Stavovská; sociální pojištění vyšlo ze sociální ochrany nejrizikovějších povolání (Jihlavský a Kutnohorský horní zákon)<sup>4</sup>. Zákonem z 19. století horníci dosáhli veřejnoprávního uznání svých bratrských pokladen, které byly založeny na provizním řešení povinného pojištění. K tomu za Marie Terezie přibýlo zaopatření státních zaměstnanců a za Františka Josefa I. úrazové a nemocenské pojištění a penzijní pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách<sup>5</sup>.

---

1 Publikované ve Fóru sociální politiky, č. 5/2014, s. 21-24.

2 Podle studie I. L. O. (1925), *General Problems of Social Insurance*, Geneva, byl vývoj takovýchto všezahrnujících soustav sociálního pojištění v Evropě inspirován Německem, Velkou Británií a skandinávskými zeměmi ještě před 1. světovou válkou.

3 TROSTER, Petr a kol., (2013), *Právo sociálního zabezpečení*, 6. vyd. Praha C. H. Beck, str. 19 a násled.

4 CITTEBART, Karel, SCHRUTZ, Josef a VRBA Václav, (1948), *Hornické penzijní pojištění*, Praha Orbis, str. 9 a násled.

5 JINDŘICH, Alois J. a PODLIPSKÝ, Jaroslav, (1934), *Penzijní pojištění soukromých zaměstnanců, Souborný popis a výklad*, Praha Právnické knihkupectví a nakladatelství, str. 17 a násled.

2. Dílčí přístup; koncem 19. století se dělníkům poskytla krátkodobá ochrana povinným nemocenským<sup>6</sup> a úrazovým pojištěním<sup>7</sup>. Soukromým úředníkům ve vyšších službách se platila mzda po dobu 6 týdnů nemoci.
3. Segregační; ochrana se poskytovala zvlášť pro průmyslové dělníky a pro vyšší úředníky; úředníci v soukromých službách si počátkem 20. století vymohli penzijní pojištění pro případ dlouhodobých sociálních událostí.
4. Regionálně diferencované soustavy; jiné bylo sociální pojištění v Čechách, na Moravě v Horním Slezsku, jiné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi<sup>8</sup>.

Z toho je patrné, že sociální ochrana pro jednotlivé skupiny občanů se výrazně lišila. Podle soudobých kritérií bychom mohli zděděné řešení označit za diskriminační.

**První světová válka** poprvé v evropských dějinách byla válkou totální. Kulometry, granáty a tanky zabíjely více vojáků než útoky na bodák. Míra mužů povolanců do zbroje byla nevídaná. Válka se neodehrávala jen na bojištích. Bombardování týlu letectvem ničilo města, ztěžovalo zásobování a zabíjelo civilní obyvatelstvo. Vlády zapojily civilní obyvatelstvo do válečných událostí. Zbrojní průmysl vyžadoval velké množství ženské práce nahrazující muže povolané do zbraně. Chyběli pracovníci v zemědělství a vyrábělo se nedostatečné množství potravin. Tím bylo vyvoláno nevídané sociální napětí, které v roce 1917 v Rusku vedlo k revoluci a k sociálním bouřím v mnohých evropských městech.

**Poválečná** demobilizace vojska a omezení zbrojního průmyslu vedly k sociálním změnám i v nově vzniklém Československu<sup>9</sup>. Existující mírový průmysl nebyl schopen absorbovat demobilizované vojáky a dělnice z uzavíraných zbrojních továren. Vznikla masová nezaměstnanost a chudoba vzrostla do nevídaných rozměrů. Neexistovaly dávky pro nezaměstnané ani úřady práce, legislativa a administrativa chudinského práva byla dimenzovaná na podstatně nižší (předválečný) rozsah chudoby.

**Vláda ČSR** musela v první fázi poválečného vývoje (1918–1919) naléhavě řešit nezaměstnanost a následnou masovou chudobu způsobenou i rekordní inflací. Uzámkonila státní podporu v nezaměstnanosti (zákon č. 63/1918 Sb. z. a n.)<sup>10</sup>. Zvyšovaly se dávky existujících odvětví sociálního pojištění. Vše proběhlo ve velkém spěchu, aby se tlumilo vzniklé sociální napětí a volání po transformaci demokratické republiky ve stát sovětů podle ruského vzoru.

6 JANOŠTÍK, František a RIEDEL, Adolf, (1934), *Výklad k zákonu o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří*, Knihovna sociální úkolů, Praha, str. 7.

7 MRŠTINA, František, (1935), *Úrazové pojištění (zaopatření) dělnické a rozhodčí jeho soudnictví*, Praha Právnícké knihkupectví a nakladatelství, str. 17 a násled.

8 PREIS František, (1936), *Hmotné právo československého sociálního pojištění*, Příručky nemocenského pojištění č. 11, Praha 1936, str. 5 a 6.

9 RÁKOSNÍK, Jakub, Tomeš, Igor a kol. 2012, *Sociální stát v Československu, Právně-institucionální vývoj v letech 1918-1992*, Auditorium Praha str. 51 a další.

10 Nahrazen byl tzv. gentským systémem zákonem č. 267/1925 Sb. z. a n.

V první etapě byly reformovány zděděné systémy, a to:

- i) Dávky nemocenského pojištění byly nově upraveny novelou (č. 268/1919) rakouského zákona a řadou vládních nařízení.
- ii) Dávky pojištění hornického byly nově upraveny zákonem č. 608/1919 Sb. z. a n.
- iii) Dávky úrazového pojištění dělnického byly nově upraveny zákonem č. 207/1921 Sb. z. a n.
- iv) Upraveny byly i dávky penzijního pojištění úředníků (zákon č. 89/1920 Sb. z. a n.).

Předválečná administrativa sociálního pojištění byla soustředěna do Vídně a bylo nutné urychleně vybudovat nové centrály v Praze.

Několika zákony se sjednotila právní úprava sociálního pojištění, které platilo v Čechách, na Moravě a v Horním Slezsku (země bývalého Rakouska) a na Slovensku a Podkarpatské Rusi (země bývalého Uherska). Úpravy byly velmi odlišné a nebylo lehké je sjednotit, aniž by výsledek výrazně poškodil sociální práva některých občanů v jednotlivých částech nově vzniklého státu.

Výsledkem uvedených naléhavých sociálních reforem bylo zachování demokracie v ČSR a utlumení sociálně revolučních výstřelků. Naplnila se slova T. G. Masaryka, že „*pravá demokracie nebude jen politická, nýbrž také hospodářská a sociální.*“<sup>11</sup>

Proces poválečného vývoje sociálního pojištění sjednotil zděděné právní úpravy, upravil je v souladu s poválečnými poměry. Zákon o sociálním pojištění zahájil novou etapu. Nahradil dosavadní soustavy novou univerzální úpravou, nově koncipoval nemocenské pojištění a pro dělníky zavedl nová odvětví sociálního pojištění (starobní, invalidní a pozůstalostní). Tímto zahájil novou etapu ve vývoji sociálního pojištění.

## **Co nového přinesl zákon č. 221/1924 Sb. z. a n.?**

Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. byl rozčleněn do pěti částí a skládal se z 288 paragrafů. Spočíval především na těchto zásadách:

Za prvé, zachoval princip sociálního pojištění. Princip zaopatření byl ponechán jen jako státní příspěvek k důchodům (§ 123 zákona) a zaopatření poskytoval osobám starším 60 let, které nespĺnily podmínky nároku.

Za druhé, sjednotil úpravy pro zaměstnance<sup>12</sup>. V jediné soustavě upravil jak krátkodobé, tak dlouhodobé dávky sociálního pojištění. Krátkodobé dávky spravovaly nemocenské pojišťovny, které působily i jako místní orgány důchodového pojištění. Nemocenské (podobně jako úrazové) pojištění vznikalo vstupem do zaměstnání, tedy ipso iurem, ale k důchodovému pojištění se zaměstnanec musel přihlásit.

11 MASARYK, Tomáš Garrigue: *Světová revoluce: Za války a ve válce 1914–1918*, Praha 1925, s. 539–541.

12 Pro osoby samostatně výdělečně činné platil jiný zákon (č. 148/1925 Sb. z. a n.).

Úsilí o sjednocení všech odvětví sociálního pojištění zůstalo „*na půl cesty*“<sup>13</sup>. Zákon ponechal samostatné pojištění úrazové, hornické a soukromých zaměstnanců ve vyšších službách. Toto rozhodnutí připomíná pravidlo o zachování soustav, které jsou pro pojištěnce výhodnější (jakési „*opting out*“). Vedle sebe tedy existovaly různé důchodové systémy. Proto zákonodárce musel upravit princip převodních částek mezi systémy, aby pojištěnec nebyl poškozen při přechodu z jednoho důchodového systému do druhého (§§ 240 až 242 zákona).

Za třetí, invalidní a starobní pojištění zahrnovalo i léčebnou péči, což v té době v evropských systémech nebylo obvyklé.

Za čtvrté, zákon nově upravil pojišťovací soudy a řízení před nimi, čímž se zajistilo odborné právní posuzování pojistných kauz.

Konečně, zákon přišel se zcela **novou koncepcí univerzalizace sociálního pojištění** a spočíval především na zásadách:

1. Univerzality; invalidní a starobní pojištění tvořilo jednotný rizikový a finanční celek, který byl organizačně spojen s pojištěním nemocenským.
2. Komplexnosti; spojil soustavy krátkodobých a dlouhodobých dávek pro zaměstnance. V nemocenském pojištění byla podpůrná doba omezena; místo třídní relativní karence byla zavedena absolutní karence, takže nemocenské náleželo až od čtvrtého dne pracovní neschopnosti. Z dělnického invalidního a starobního pojištění se poskytovaly jednak důchody jako dávky se opětující, jednak dávky jednorázové. Vedle dávek nárokových (obligatorních) byly některé dávky pouze dobrovolné (fakultativní). Základními dávkami byly důchod invalidní, který byl podmíněn ztrátou výdělečné schopnosti, jež odrážela více než dvě třetiny, a dále důchod starobní. Starobní důchod náležel pojištěnci po dovršení 65. roku věku, opustil-li zaměstnání nebo klesl-li jeho výdělek alespoň na polovinu mzdy zdravého zaměstnance. Pro pozůstalé byl zaveden důchod vdovský a sirotčí. Z dávek jednorázových se poskytovalo odbytné, které za určitých okolností náleželo pozůstalým po pojištěnci nebo důchodci. Kromě peněžitých dávek zavedl zákon jako fakultativní dávku léčebnou péči. Jejím úkolem bylo odvrátit nebo odsunout hrozící invaliditu v případech, kde už nastala.
3. Ekvivalence; nárok na důchod vznikl po uplynutí určité doby v pojištění (tzv. čekací doba), jež činila 150 příspěvkových týdnů. Další podmínkou vzniku nároku na dávku bylo, aby pojistný případ (invalidita, dovršení předepsaného věku, úmrtí) nastal za trvání pojištění nebo alespoň v tzv. ochranné lhůtě, jež činila jeden rok od zániku pojištění. Pokud jde o výši důchodů v dělnickém pojištění, minimální důchod činil po třiletém pojištění 1130 korun ročně. Nedosahoval tedy ani 95 korun měsíčně, a po 10 až 20 letech se pohyboval od 1800 do 2400 korun

---

13 Nesledoval se příklad Dánska anebo Švédska. V Dánsku se koncem 19. století sociální pojištění bez rozdílu vztahovalo na všechny soukromé zaměstnance. Ve Švédsku se v roce 1913 zavedlo národní pojištění všech občanů (mezi 16. a 66. rokem věku) na životní minimum v případě invalidity a stáří.

- ročně, tj. od 150 do 200 korun měsíčně. Nejvyšší invalidní a starobní důchod činil 5400 korun ročně, tj. 450 korun měsíčně. Tohoto důchodu mohl dosáhnout pojištěnec, jestliže byl nepřetržitě 50 let pojištěn v nejvyšší mzdové třídě a v každém roce alespoň 50 týdnů. Prakticky tedy tohoto důchodu nemohl dosáhnout nikdo.
4. Autonomie; systém byl nezávislý na státní správě a rozpočtu. Celý systém sociálního pojištění byl založen na rovnováze mezi příjmy a výdaji. Pojistné hradili zpravidla zaměstnavatelé a zaměstnanci. Polovinu předepsaných příspěvků platil pojištěnec a polovinu zaměstnavatel. Nárok na starobní důchod vznikl v 65 letech pro muže i pro ženy a byl podmíněn uplynutím čekací doby, která byla stanovena na 150 příspěvkových týdnů.

## V čem byl význam tohoto zákona?

**Předně posílil demokratický vývoj v Československu.** Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, významnou měrou přispěl k posílení demokratického vývoje v Československu tím, že nabídl demokratické řešení naléhavých sociálních problémů (sociálních událostí) v době, kdy v Evropě doutnaly revoluce a nastupoval fašismus. S ohledem na další politický vývoj v Evropě se stal jednou z nejvýznamnějších sociálních reforem československého zákonodárství mezi dvěma světovými válkami.

**Za druhé, unifikoval sociální pojištění** a sloučil do jednoho systému krátkodobé a dlouhodobé dávky<sup>14</sup>. Úprava platila pro celý stát, tedy platila stejně pro všechny jeho regiony, bez ohledu na to, zda dříve patřily pod rakouský nebo uherský systém.

Protože tento zákon zároveň upravoval nejen starobní, nýbrž i nemocenské a invalidní pojištění, vytvořila se jednotná úprava také v těchto ostatních větvích sociálního práva. Zákon platil pro zaměstnance, pokud pro ně neexistovala zvláštní právní úprava, jako v případě horníků, soukromých úředníků nebo pracovníků státní správy.

Původní záměr zákona zahrnoval také hornické a úrazové pojištění. Od tohoto záměru vláda nakonec ustoupila - jednak z důvodu odporu existujících pojišťoven (zvláště hornických) a také proto, že by z hlediska finančního byl systém velmi složitý, a tvůrci zákona si nebyli jisti, zda bude možné v praxi udržet kompatibilitu jednotlivých větví. Toto rozhodnutí respektovalo i systémová hlediska. Úrazové pojištění nemělo charakter solidárnosti, ale kompenzace vzniklých škod, tedy charakter restituční. Hornické pojištění vzniklo ze středověkých bratrských pokladen a mělo charakter provizního pojištění. Proto se systémy v roce 1924 vymykaly povaze sociálního pojištění jako systému povinné solidarity. Podobné to bylo také s pojištěním

---

<sup>14</sup> ILO 1925, *General Problems of Social Insurance*, Geneva, str. 120 a násl., shrnuje světovou diskusi o výhodách a nevýhodách unifikace sociálního pojištění.

osob samostatně výdělečně činných, pro které dosud s výjimkou rozličných dobrovolných možností anebo pojištění na komerční soukromoprávní bázi žádné veřejnoprávní obligatorní sociální pojištění obdobné zaměstnaneckému neexistovalo. Koa-liční strany se nakonec rozhodly upravit jejich pojištění ve zcela samostatném záko-ně. Dlouho také nebylo jasné, zda jejich pojištění nebude omezeno jen na starobní důchody a zaopatření pozůstalých (vdovské a sirotčí důchody). V případě samo-statně výdělečně činných pojištěnců čistě z logiky jejich právního postavení totiž nepřipadalo v úvahu, aby se na financování podílel také zaměstnavatel, takže byla důvodná obava, že by mohlo být pro ně pojistné příliš vysoké<sup>15</sup>. Zákon sice nako-nec byl schválen (č. 148/1925 Sb.), avšak nikdy nenabyl účinnosti. Upravoval pouze invalidní a starobní pojištění, nikoli nemocenské. Československo tak sice na úrov-ni zákonů dosáhlo univerzality sociálního pojištění, v praxi však nikoli, protože fungovalo jen v případě zaměstnanců. Zároveň se soustavným odkládáním vydání příslušného prováděcího nařízení pro osoby samostatně výdělečně činné se stále zhoršovaly podmínky pro realizaci tohoto pojištění. Propad cen z roku 1928 vedl k dlouhé zemědělské krizi, kterou po roce 1929 doprovodila také krize v ostatních hospodářských sektorech. Samostatní zemědělci, stejně jako řemeslníci a obchodní-ci byli krizí značně postiženi a provedení nuceného pojištění by znamenalo skrom-né příjmy mnohých z nich ještě zmenšit o povinné odvody pojistného.

**Za třetí, sjednotil administrativu a procesy sociálního pojištění.** Ústřední soci-ální pojišťovna, která byla vrcholným administrativním orgánem autonomního obli-gatorního pojištění, byla „lacinější“ než předešlé oddělené správy. Toto řešení bylo natolik zdařilé, že ho Mezinárodní organizace práce využívala jako demonstraci dobře zvládnuté sociální reformy<sup>16</sup>. Ostatně, ani ekonomické turbulence velké hos-podářské krize 30. let hlouběji nezasáhly tento pojišťovací systém (s částečnou výjimkou nemocenského).

**Za čtvrté, zvýšil nárok na právní ochranu v případě sociálních událostí.** Oproti pojišťovacímu zákonodárství pokračovala chudinská péče fungující na prin-cipu domovské příslušnosti v jednotlivých zemích bez hlubších změn. Vyplývalo to i ze skutečnosti, že její úloha zvláště po schválení dělnického starobního pojištění (č. 221/1924 Sb.) výrazně poklesla. I na Slovensku se na výkonu sociální (chudin-ské) péče podílela řada tzv. polooficiálních organizací. Z právního hlediska to byly obyčejné spolky, status „polooficiality“ získávaly tím, že veřejná správa na ně pře-nášela plnění některých svých úkolů - v tomto případě péči o sociálně potřebné. Na Slovensku od roku 1927 v tomto směru sehrávala důležitou úlohu Slovenská kato-lická charita, mezi tamními nekatolíky zase Evangelická diakonie<sup>17</sup>. S chudinstvím

---

15 SCHOENBAUM, Emil: Pojištění osob samostatně výdělečně činných, *Obzor národohospodářský* 30, 1925, s. 49-54.

16 ILO 1925, *General Problems of Social Insurance*, Geneva, str. 120 a násl.

17 TOKÁROVÁ, Anna: *Sociálna práca. Kapitoly z dejín, teórie a metodiky sociálnej práce*, Prešov 2003, s. 262.



byla úzce spojena péče o sirotky, která se také i nadále řídila původními uherskými předpisy<sup>18</sup>.

**Za páté, zákon byl dílem celé politické reprezentace, zastoupené v parlamentu.** S návrhem na nový zákon přišel poslanec za Československou sociálně demokratickou stranu dělnickou Václav Johanis už v říjnu 1920 v době, kdy se dokončila unifikace sociálně politických norem Rakouska-Uherska a byla uzákoněna jejich platnost na celém území ČSR. Poté každá parlamentní politická strana přišla se svým návrhem. Návrhy předložili poslanci Rudolf Laube za Československou stranu národně socialistickou, Jan Slavíček za Československou živnostensko-obchodnickou stranu středostavovskou, Antonín Hajne za Československou národní demokracii, Josef Bubník za Československou sociálně demokratickou stranu dělnickou, František Staněk za Českou agrární stranu a František Horák za Stranu živnostnictva a obchodnictva českoslovanského v Čechách. Politická rozprava byla přerušena v březnu 1921 a poslaneckou sněmovnou bylo Ministerstvo sociální péče pověřeno ustavit odbornou komisi. Tu jmenoval tehdejší ministr sociální péče sociální demokrat JUDr. Josef Grubner.

V komisi dominující roli měl Dr. Schönbaum, profesor matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy a ředitel Všeobecné penzijní pojišťovny. Prací se zúčastnili naši tehdy přední odborníci na sociální politiku, například Lev Winter<sup>19</sup> (poslanec), Dr. Jan Gallas a Dr. Emil Hendrich (Všeobecná penzijní pojišťovna), Dr. Bedřich Odstrčil (Úrazová pojišťovna) a Jan Brabec (Ministerstvo sociální péče). Tato komise pracovala na návrhu do května 1923. Její návrh byl východiskem k obnovené politické diskusi, která trvala rok a půl. Dosažená dohoda - návrh budoucího zákona č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří - byla považována za společné dílo všech parlamentních politických stran. **Důležitým rysem dobového přístupu k sociálním záležitostem byl způsob jeho přijetí.** Odborníci připravili návrh zákona, do kterého poslanci už nekládali žádná „vylepšení“. Omezili se na „handlování“ při jeho schvalování. Agráři, kteří ve svých programech z roku 1919 a 1922 také vyhlašovali úsilí o vybudování sociálního pojištění, na něm měli podstatně menší zájem než socialistické strany. Jak upozornil např. Antonín Klimek, nerušené projití legislativního návrhu zákonodárnými sbory bylo zabezpečeno koaličním výměnným obchodem - za sociální pojištění pro dělnictvo agrární cla pro zemědělce. Poté, co bylo pojištění schváleno, se však socialistické strany s ohledem na nepopulárnost celní ochrany zemědělství vedoucí ke zvýšení cen potravin mezi jejich voliči zdráhaly dát svůj souhlas k uzákonění těchto protekcionistických opatření. Byla to jedna z příčin (nikoli však jedi-

---

18 §§ 112, 264 zák. čl. 20/1877, § 1 zák. čl. 8/1901, § 1 zák. čl. 21/1901.

19 Sociální demokrat, který již před 1. světovou válkou patřil k předním domácím odborníkům v otázkách sociálního pojištění.

ná), proč napětí v široké pravo-levé vládní koalici vyústilo ve vypsání nových předčasných voleb v roce 1925<sup>20</sup>.

Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n. zahájil novou etapu ve vývoji sociálního pojištění, která vyvrcholila přijetím zákona o národním pojištění v roce 1948, které komunisté zaměnili za systém státního zabezpečení<sup>21</sup>.

## Jaká jsou možná poučení pro současnost?

Předně, již tehdy politici v parlamentu pochopili, že sociální pojištění je velmi složitý sociální mechanismus, který vyžaduje vysoce odborný přístup. Přípravu zákona svěřili komisi nezávislých odborníků, nikoliv „odborníkům“ z řad politických stran. S podobným přístupem se lze setkat ve Švédsku (1992), kdy se parlamentní strany dokonce dohodly, že sociální reforma, a zvláště reforma sociálního pojištění, nebude předmětem předvolebních programů. Obdobně se dohodli parlamentní strany v Polsku (1994), když připravovaly zavedení tzv. druhého pilíře. Z toho by se naše politické strany mohly poučit. Reforma sociálního pojištění je natolik složitá, že musí být založena na odborné přípravě a dohodě všech parlamentních politických stran.

Za druhé, české sociální zabezpečení se klamně nazývá sociálním (nemocenským, důchodovým, úrazovým) pojištěním. Jeho příjmy a výdaje jsou příjmy a výdaje státního rozpočtu, tedy jde o zabezpečení, nikoliv o sociální pojištění, které by mělo být založeno na principech ekvivalence vstupů a výstupů. Stát rozhoduje o jeho vývoji, bez jakéhokoliv vlivu pojištěnců (plátců pojistného a příjemců jeho dávek a služeb). Jediný systém, který si zachoval formát sociálního pojištění, je zdravotní pojištění, které spravují správní rady zdravotních pojišťoven. Návrh Vladimíra Špidly (1999) na navrácení sociálního pojištění, nebyl z fiskálních důvodů přijat.

Za třetí, sociální pojištění bylo koncipováno jako povinná solidarita zaměstnanců a zaměstnavatelů s pojištěnci, kteří z důvodů sociálních událostí přišli o příjem. Souběh s výdělečnou činností byl přísně regulován. Současný neregulovaný souběh mezd a dávek vnáší do trhu práce nerovnost mezi těmi, co vedle mzdy mají ještě příjem ze státního rozpočtu, a těmi, kteří takový příjem nemají, ale musí na takové dávky platit „pojistné“. To postihuje hlavně rodiny s dětmi, které vedle zvýšených nákladů na děti musí ještě přispívat zaměstnaným příjemcům dávek.

Za čtvrté, povinná solidarita formou sociálního pojištění měla omezenou výši dávek, které mají sociální charakter. Ač dávky byly přímo závislé na skutečně zaplaceném pojistném (tedy bez uznání jakýchsi náhradních dob), byly omezeny maximální výškou. Nešlo tedy o klasické komerční pojištění, ačkoliv jeho pravidla byla využita při jeho správě.

20 Podrobněji viz KLIMEK, Antonín (1996), *Boj o hrad, díl II.*, Praha, s. 312.

21 Viz RÁKOSNÍK, Jakub, (2010), *Sovětzice Sociálního státu, Lidově demokratický režim a sociální ráva občanů v Československu 1945-1960*, Praha Fontes, str. 274.

Za páté, sociální pojištění předpokládalo dobrovolné doplňkové formy připojištění (upravené reformou v roce 1929). Respektovalo skutečnost, že velké firmy měly penzijní fondy pro své zaměstnance. Nepředpokládalo se tedy, že povinná solidari- ta v sociálním pojištění zachová všem příjmovým skupinám jejich kvalitu života. Vycházelo se z toho, že vyšším příjmovým skupinám dávky sociálního pojištění nezajistí plné zachování dosažené životní úrovně.

Závěrem snad doporučení, abychom se zamysleli nad minulostí sociálního pojiš- tění, poučili se z myšlenek našich předků a v návrzích sociálních reforem opustili komunistický model státního zaopatření a skutečně se vrátili k základním myšlen- kám sociálního pojištění.

## 2. Stěžejní myšlenky národního pojištění stále aktuální<sup>22</sup>

Před padesáti lety nabyl účinnosti zákon o národním pojištění. Vzpomínáme padesátého výročí položení základů moderní sociální politiky České republiky s obdivem a s citovými vztahy k národním tradicím a ke všemu, co naši historii zdobí. Vydání zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, můžeme řadit mezi události, jež čekají na své historické zhodnocení. V mnohém směru to byla realizace pokrokových sociálních ideálů české sociální školy z počátků tohoto století, které byly důležitým východiskem i pro sociální politiku po druhé světové válce. V tomto směru musíme přehodnotit některá pozdější hodnocení tohoto zákona za totality, s nimiž se setkáváme zejména při následných sociálních reformách z let 1951, 1956, 1964 a 1988.

### Geneze

Při vzpomínkách na minulost je pro současníka vždy nejdůležitější poznání zejména gnozeologických kořenů koncepcí, jež utvářely jednotlivé společenské instituce. Očekáváme-li jednoduchou odpověď o vzniku základních koncepcí národního pojištění, budeme zklamáni. Vznikly ve složitých politických poměrech let 1944–1948 a byly tímto obdobím silně poznamenány.

Myšlenkou vybudovat národní pojištění se zabýval jak domácí odboj - ilegální odborová organizace v NOUZU - tak i zahraniční odboj v Londýně. V domácím prostředí se formulovala teze sjednocení dělnického a úřednického sociálního pojištění. V zahraničí se studovaly materiály britské komise vedené lordem Beveridgem, která formulovala novou sociální doktrínu pro poválečnou Velkou Británii. Po osvobození se obě skupiny setkaly, a podobně jako tomu bylo ve Velké Británii, připravovaly koncepci sjednoceného komplexního systému sociálního zabezpečení. Koncepce byla vtělena do Košického vládního programu. Stala se základem sociálního programu Fierlingerovy vlády z roku 1945. Je pozoruhodné, že navzdory silnému prosovětskému vlivu na formulaci Košického vládního programu, sovětská sociální doktrína neovlivnila první poválečné představy českých politiků a odborníků.

V prvých poválečných představách nešlo jen o rozvoj péče, o pomoc či o sociální ochranu sociálně slabých osob, ale o vybudování celistvého systému sociálních a zdravotnických institucí, který by vytlačil chudinskou péči a nahradil ji všestrannou sociální ochranou občana proti nouzi, nezaměstnanosti, negramotnosti, nemoci a sociální dezintegraci<sup>23</sup>. Zdůrazňovala se péče nejen o nepracujícího, ale i o pracu-

22 Publikováno jako „Na počátku byly myšlenky národního pojištění“, in Národní pojištění, Jubilejní číslo 1999, str. 2-7.

23 V části XIV. Košického vládního programu se prohlašuje, že „je vláda odhodlána položit základy velkorysé sociální politiky a sociální péče o všechny vrstvy pracujícího lidu měst i venkova.“

jícího člověka. Snaha po úplnosti dala vzniknout novým typům dávek, jako byly rodinné přídatky, důchod manželky či družky, novému pojetí sociálního důchodu, výbavného, zavedení novomanželských půjček atd. Z ní také pramenilo nové pojetí, že opatření sociálního zabezpečení nemají jen kompenzační funkci konzervující stav nouze, ale jsou významným nástrojem sociální integrity, integrace, životního startu a reintegrace, které mohou diferencováním podmínek překlenout nestejně možnosti občanů účastnit se společenského života. Rozvoj ústavních sociálních práv občanů, garantovaný mimo jiné i pokrokem institucí sociálního zabezpečení, se stal v myslích osvobozeného národa významným symbolem nové sociální éry. Bylo to důstojné navázání na myšlenky české předválečné sociální školy<sup>24</sup>.

Hned v roce 1945 začaly za podpory všech politických sil intenzivní práce skupiny odborníků na zásadách a vládních předlohách zákona o národním pojištění<sup>25</sup>. V připravovaných předlohách byla sociální politika pojímána velmi progresivně jako aktivní činitel poválečné obnovy, jako nástroj zajišťující sociální jistotu především vytvořením podmínek pro realizaci práva na práci, na spravedlivou mzdu a na lidskou existenci, a to i pro ty, kteří se pracovní činnosti nemohli účastnit.

Jak již bylo uvedeno, proklamované ideály byly realizovány za výjimečně obtížných ekonomických a společenských poměrů. K obnově válkou rozvráceného hospodářství bylo zapotřebí pracovních sil. Tato potřeba se zvětšila zejména v pohraničí odsunem Němců a Maďarů. Dělníci volali po zvýšení nuzných mezd, ale nebyly na to peníze. Problémy vznikaly i ve zdravotnictví, které nestačilo na mimořádné potřeby válečných veteránů a vězňů vracejících se z koncentračních táborů. Katastrofální zdravotní situace byla zejména v pohraničí.

Není proto divu, že nově formulované principy sociální a zdravotní politiky byly zčásti poplatné své době. Tak např. pod tlakem poválečných poměrů a velkého nedostatku pracovních sil se to, co bylo zprvu pojímáno jako právo občana na práci, měnilo v jeho povinnost pracovat pro společnost. Rudé Právo již 4. července 1945 v článku „O novou sociální politiku“ píše v souvislosti se zřízením úřadů ochrany práce, že především jde o ochranu práce... „aby všech lidských pracovních sil národa bylo použito k obecnému blahu a to naplno a nejúčelněji“. Ve vládním programu z 8. července 1946 se již plně akcentovala právě ona společenská povinnost, tedy právo zjednodušeně chápané jako kompenzace za splnění povinností ke společnosti<sup>26</sup>.

---

24 V duchu Košického vládního programu vláda předložila Prozatímnímu Národnímu shromáždění osnovu reformy sociálního pojištění, připravenou komisí odborníků stran Národní fronty a Ústřední rady odborů. Tato osnova však nebyla projednána. Je proto pochopitelné, že v únoru 1948 sjezd závodních rad kladl uzákonění národního pojištění na první místo.

25 Výraznou vůdčí roli měli odborníci sociální demokracie, jako byl RNDr. Antonín Zelenka, RNDr. Kalvoda a další.

26 Rudé Právo ze 14. srpna 1947 uvedlo: „Dnešní sociální politika přestala být almužnictvím ... stala se soustavou plánovitě organizované péče o zvýšení životní úrovně lidu a úsilím o spravedlivé rozdělení národního důchodu. Především dbáme na to, aby pracující člověk jako tvůrce všech hodnot měl postupně všechny podmínky, které potřebuje k plnění dvouletého plánu“.

Právě v této situaci vznikaly rodinné přídatky jako nástroj především mzdové politiky, jímž, jak uvedl A. Zápotocký na I. Všeodborovém sjezdu, se měly zvýšit mzdy alespoň rodinám s dětmi a kompenzovat tak i důsledky měnové reformy (1945) v podmínkách, kdy nebylo možno zvýšit všechny mzdy. Sociální situace důchodců, tížšená i znehodnocením měny, si vynutila indexační opatření v jejich prospěch.

V této situaci se vedle koncepce národního pojištění rodily i myšlenky o všeobecné a preventivní státní zdravotní péči. Například dr. Špaček v Rudém Právu z 29. 5 1945 napsal, že „*ve veřejném zájmu musí být všechny síly tak organizovány a vybaveny, aby se mohlo zabránit všem škodám na zdraví a aby každému občanovi byla lékařská pomoc přístupná*“. Nedostatek lékařů a zdravotnického personálu, a tedy železná nutnost hospodaření s odborníky, stály u kolébky jednotné státní zdravotní správy, avšak právo na ochranu zdraví bylo hned od počátku uznáno za jedno ze základních občanských práv. Vláda ve svém programu z 8. července 1946 prohlásila, že bude usilovat o plánovité vybudování a sjednocení široké státem řízené zdravotní péče. Je třeba připomenout, že až do únorového puče v roce 1948 se předpokládalo jen organizační sladění veřejného zdravotnictví, národního pojištění a zdravotní ochrany pracujících<sup>27</sup>. Konečně je snad vhodné ještě připomenout, že důvodová zpráva k tzv. malé novele zákona o národním pojištění z roku 1949 ještě uvádí jako argument pro sjednocené zdravotnictví efektivitu, značnou úsporu zdravotnického personálu, léčebných zařízení atd.

Těživá hospodářská situace byla zpočátku kompenzována poválečnou euforií, která byla charakterizována politickou jednotou národa vzniklou za války. To vedlo všechny politické strany ke spolupráci. Tato euforie vládě umožňovala operativně řešit hospodářské a sociální úkoly za obětavé podpory obyvatelstva. V tomto ovzduší celonárodní spolupráce byly zahájeny i práce na legislativní přípravě národního pojištění. Byly připravovány tři zákony: o jednotné organizaci sociálního pojištění, o nemocenském pojištění a o důchodovém pojištění.

Je pozoruhodné, že ve srovnání s jinými právními texty byla práce na návrhu národního pojištění nejvíce ušetřena působením negativních dobových vlivů vyvolaných hospodářskými svízeli a dobovými politickými zájmy. Ač preference v konkrétní vládní politice byly určovány nedostatkem pracovních sil, nedostatky ve mzdách atd., výchozí koncepce národního pojištění byly těchto ohledů ušetřeny.

Teprve v pozdější fázi přípravy se stala otázka národního pojištění jedním ze stěžejních předmětů politických rozepří v období před 25. únorem 1948. Celý proces se zpolitizoval. Komunisté systematicky usilovali o politické výhody, které by před volbami, původně chystanými na červen 1948, získali jeho uzákoněním<sup>28</sup>. Národně socialistická a Lidová strana se obávaly politického prospěchu, který by Kl. Gottwald

---

27 Viz projev předsedy vlády při předložení plánu rozvoje národního hospodářství Ústřední plánovací komisi ze dne 13. října 1947.

28 Motiv těchto snah vyplynul např. z článku Zdeňka Popela v Rudém Právu ze dne 20. května 1947.

29 Viz např. článek „*Osídla národního pojištění*“ ve Svobodném slově z 10. února 1948.

jako předseda vlády získal splněním vládního programu v bodech o národním pojištění<sup>30</sup>.

Nejprudší politické boje o koncepci národního pojištění vzplanuly začátkem roku 1948, kdy uvedené strany spolu se Slovenskou stranou národně demokratickou přešly nejprve do skryté a později do otevřené opozice. Dnes lze ještě těžko říci, do jaké míry právě tento politický boj o základní sociální koncepce spolu s vlivem politických sloganů a krátkodobých ekonomických a jiných zájmů přispěl k některým deformacím národního pojištění.

Na rozdíl od mnoha jiných tehdejších sociálně politických institucí, jako byla např. milionářská dávka, národní pojištění bylo vítězstvím nadčasových ideálů, které měly větší než dobový nebo úzce národní význam. Legislativní návrhy byly předkládány ve stejné době jako zákon o národním pojištění ve Velké Británii a podobně jako v Anglii naznačovaly příchod nové éry sociálního myšlení - éry sociálního, resp. sociálně právního státu (anglicky *social welfare state*<sup>31</sup>, resp. německy *sozialrechtlicher Staat*). Právě tyto ideály v zákoně o národním pojištění bychom si měli dnes připomenout<sup>32</sup>.

## Filozofie zákona

Základní myšlenky zákona o národním pojištění lze zjednodušeně shrnout takto:

- zásada uniformity,
- zásada univerzality,
- zásada rovnosti,
- zásada přiměřenosti (adekvátnosti) zabezpečení,
- zásada únosné míry sociální solidarity,
- zásada společenské odpovědnosti občana za svou budoucnost,
- zásada demokratismu ve správě a účelné centralizace řízení národního pojištění.

Úsilí o sociálně pojišťovací reformu se především soustřeďovalo na prosazení požadavku univerzality, který v konkrétních historických podmínkách byl požadav-

30 Politický zisk Komunistické strany byl nesporný. Kl. Gottwald si toho byl vědom, a proto i po svém únorovém vítězství (dne 10. 3. 1948) trval na uzákonění národního pojištění ještě před již zmanipulovanými květnovými volbami. Již při schválení návrhu zákona ve vládě dne 19. března 1948 Rudé Právo (20. 3. 1948) pod titulky „Staletý sen pracujících se uskutečňuje“, „Konec chudinské péče a výměnku“ apod. píše: „... *Uskutečnění národního pojištění je největším činem Gottwaldovy vlády pro český a slovenský lid. Kromě Sovětského svazu žádný stát na světě se s námi nemůže rovnat. Vzorné plnění dvouletky a definitivní potření reakce umožnily toto dalekosáhlé zvýšení životní úrovně všeho lidu*“.

31 Někteří tento název nesprávně překládají jako stát sociálního blahobytu. Správný český ekvivalent je „sociální stát“ nebo „stát sociální péče“.

32 I Kl. Gottwald právě tyto ideály musel akceptovat. Tak např. na slavnostním matiné „*Věrní zůstaneme*“ dne 15. září 1947 prohlásil: „... *neboť nejkrásnějším pomníkem bude mu (rozuměj T. G. Masarykovi) Československá republika, v níž bychom nuzných a chudých neměli, v níž mezi námi žebráka nebude, republika svobodných, šťastných pracujících lidí*“.

kem nejprve na organizační sjednocení sociálního pojištění, později na jednotnou organizační strukturu. První etapa prací se proto soustředila na organizační zákon, který byl připraven již na přelomu let 1945 a 1946. Prozatímní Národní shromáždění jej nestačilo do květnových voleb (1946) projednat. Později, při jednání o národním pojištění byl požadavek jednotné organizace v politických sporech napadán z několika pozic. Napadána byla jak celá koncepce jednotné organizace, tak i koncepce ústředního řízení (centralizace). Prosazovaly se jednak federalizační tendence, jednak decentralizační tendence ve prospěch zemských národních pojišťoven. Odborníci usilovali o odstranění dosavadní roztržičnosti a o jednotnou organizaci s jediným nositelem pojištění pro celou republiku. V tisku<sup>33</sup> nejen kritizovali federalizační a decentralizační snahy, ale i tu část osnovy zákona, podle níž se měly zřídit zemské národní pojišťovny, neboť je považovali za přebytný mezičlánek v organizační struktuře.

Snaha o organizační uniformitu byla i snahou o co nejefektivnější správu její účelovou centralizací.

Uniformita byla však pojímána nejen organizačně, ale i materiálně, jednak jako sjednocení dávkových soustav, jednak jako sjednocení stupně sociálně právní ochrany občanů (princip rovnosti). Odborníci usilovali především o zajištění dávek pro všechny pracující pokud možno na úrovni tehdejšího pojištění hutníků, soukromých zaměstnanců, popřípadě horníků zaměstnaných na povrchu. Šlo o to vyrovnat důchodové pojištění dělnické, penzijní pojištění soukromých zaměstnanců a hornické penzijní pojištění cestou zlepšování sociálně nejméně atraktivního dělnického pojištění. Tento postup tedy plně respektoval jinou tehdy dohodnutou sociálně politickou zásadu, že sociální zabezpečení se bude reformovat „*in favorem*“.

V tehdejších podmínkách citelného nedostatku pracovních sil, zejména v primárním sektoru národního hospodářství byl požadavek jednotné sociálně právní ochrany pracujících vědomě porušen jen ve prospěch horníků. Komunisté<sup>34</sup> tehdy argumentovali tím, že cílem sociální politiky bylo zvýšení životní úrovně všeho lidu a nikoliv různě zabezpečovat jednotlivé skupiny pracujících a stavět je proti sobě. Sami však tuto zásadu v reformě v roce 1956 opustili a výjimku ve prospěch horníků povýšili na pravidlo preference pracovních kategorií, což na prahu vědeckotechnické revoluce bylo podivuhodnou oslavou fyzicky náročné práce oproti práci duševní. Tento proces byl dokončen v roce 1964 úplným převzetím sovětské diskriminační úpravy pracovních kategorií.

Uniformita dnes souvisí s jinou stěžejní myšlenkou národního pojištění, s univerzalitou. Od samého počátku se počítalo s tím, že národní pojištění musí zahrnout všechny občany tak či onak odkázané svou existencí na výdělečnou pracovní činnost vlastní nebo svých manželů či rodičů, tedy nejen na zaměstnance a na příslušníky jejich rodin, ale i na osoby samostatně hospodařící, spolupracující členy jejich rodin a na příslušníky svobodných povolání. Právě o pojištění těchto osob se vedl

33 Viz B. Lavčík v Rudém Právu ze dne 9. října 1947 a další.

34 Zdeněk Popel, „*Největší sociálně politický zákon*“ v Rudém Právu ze dne 20. března 1948.



ostrý politický boj. Zejména lidovci a národní socialisté útočili na pojištění samostatně hospodařících rolníků, protože byly navrhovány příliš nízké důchody, za které se požadovalo neúměrně vysoké pojistné, jež mohlo hospodářsky ruinovat rolníky<sup>35</sup>. Odborníci si byli vědomi obtíží plynoucích především z toho, že osoby samostatně hospodařící neměly zaměstnavatele, který by jim hradil část pojistného. Hospodářská situace státu ochuzeného válkou tehdy nedovolovala neúměrné zatížení státní pokladny. Vláda proto 13. října 1947 navrhla, aby národní pojištění bylo budováno postupně a zavedeno pro všechny v celém rozsahu až v průběhu první pětilátky (1948–1953). Zákon o národním pojištění poskytl osobám samostatně hospodařícím jen důchodové pojištění s tím, že nemocenské pojištění se jim poskytne později. Pro veřejné zaměstnance se naopak poskytlo jen nemocenské pojištění s tím, že důchodové pojištění na ně bylo vztaženo až v roce 1950. Do roku 1952 byli vyňati i příslušníci ozbrojených sil z povolání, na které se vztahovala samostatná úprava.

Požadavek univerzality směřoval k rozšíření národního pojištění na veškeré výdělečně činné osoby. Avšak pod vlivem poválečné sociální euforie se zákon o národním pojištění vztáhl na veškeré obyvatelstvo, tedy např. i na ženy či družky v domácnosti<sup>36</sup>. To však muselo v pojišťovacím systému, kde je výše dávek závislá na zaplacení pojistného a době pojištění, nutně vyvolávat problém, jak diferencovat mezi výdělečně činnými a ostatními osobami. Nebylo a není totiž možné poskytnout těm, kteří k pojištění nepřispěli, stejný důchod jako pojištěným osobám. Tento rozpor měla řešit instituce sociálního důchodu<sup>37</sup> jako společensky zaručeného životního minima, který se přiznával osobám splňujícím podmínky vzniku nároku kromě doby pojištění a které neměly vlastní příjem určité výše<sup>38</sup>. Tím se do systému národního pojištění vloudila dávka, která je typická pro sociální pomoc. Právě proti takto komunisty směřované zásadě univerzality se zásadou úměrné solidarity vystupoval např. deník Lidová demokracie<sup>39</sup>, který požadoval, aby „nárok na užitek z národního pojištění si každý v první řadě získal sám“ (zásada občanské odpovědnosti) a odmítal, aby „prostředky na národní pojištění byly vzaty odjinud než z peněz na to určených“.

Požadavek úplného osobního rozsahu se snoubil s požadavkem úplného věcného rozsahu. Nešlo jen o sjednocení dávkových systémů jednotlivých sociálně pojišťovacích soustav, ale o vybudování komplexní soustavy peněžitých a věcných dávek, které by pokryly všechny moderní sociální události. Dávky měly pokrýt mimořádné potřeby od kolébky do hrobu. Vznikly proto jednak nové variace existujících

---

35 Viz Fr. Štambachr, „Slovo o národním pojištění“, Lidová demokracie ze dne 23. ledna 1948.

36 Důchod družky lidovci odmítali z náboženských důvodů.

37 „Národní pojištění zajistí nárok na starobní (invalidní) důchod i všem práce neschopným osobám dosud nepojištěným a odstraní tak dosavadní neuspokojivou chudinskou péči“. Zdeněk Popel: Kdy uskutečníme národní pojištění, Rudé Právo 20. května 1947.

38 Právě s poukazem na novou koncepci sociálního důchodu se v Rudém Právu psalo o konci chudinské péče. Např. dne 3. července 1947 B. Strnad v Rudém Právu požaduje „Všem starým musí být dáno všechno, co potřebují“.

39 V. Mácha: *Veřejnost a národní pojištění*, Lidová demokracie ze dne 3. ledna 1948.

dávek, jako např. vedle starobního, invalidního či vdovského důchodu vznikly důchody sociální, manželek a družek, jednak dávky nové, např. výbavné při uzavření sňatku. Nešlo však jen o vytvoření úplného systému dávek. Nejdůležitějším úkolem dávkových schémat bylo vystihnout a definovat všechny typické situace sociální potřeby (sociální události) tak, aby nebylo pracujícího občana bez nároku na existenční zabezpečení.

Vedle této snahy po úplnosti systému dávek ovlivnily proces tvorby národního pojištění dobově podmíněné, omezené představy. Při tehdejší nedostatku pracovních sil vedly k úplné likvidaci dávek v nezaměstnanosti. Snahy po co nejúplnější unifikaci vyústily v integraci úrazového pojištění do všeobecného dávkového systému. Další vývoj však ukázal potřebu revize tehdejších ideologicky zabarvených tendencí.

Při konstrukci dávkových formulí se vycházelo z požadavku sociální solidarity a společenských záruk přiměřené životní existence. Nová sociální doktrína národního pojištění se projevovala v tom, že nikoli sama životní situace, ale teprve její sociálně ekonomické důsledky byly považovány za společensky uznanou událost, která byla předmětem zabezpečení. Logickým důsledkem této výchozí myšlenky byly dva požadavky:

- každý musí mít zaručeno existenční minimum a současně
- každému se má částečně zhodnotit jeho poslední individuálně dosažená životní úroveň.

Vycházelo se ze sociální solidarity s přihlédnutím k individuálně určeným společenským zásluhám, které se projeví jednak ve zhodnocení doby pojištění i výše placeného pojistného<sup>40</sup>. Tyto principy ostatně zdůraznil již Košický vládní program. Takto stanovené dávky (zejména důchody) neměly plně pokrýt individuálně dosaženou životní úroveň, zejména lépe placených pracujících osob. Proto se předpokládalo, že jim bude ponechána možnost individuálně se rozhodnout, zda si chtějí část svého příjmu odložit pro případ sociální potřeby (sociální připojištění, které vzniklo již před světovou válkou). Tento nutný doplněk každé soustavy, zejména dlouhodobých dávek sociálního zabezpečení, která vychází z principu sociální solidarity, byl v pozdějších sociálních reformách negován.

Navrhovaná výše dávek národního pojištění nebyla předmětem politických sporů. Spory se vedly o dostatečnost finančního krytí a serióznost výpočtů finančních nákladů<sup>41</sup>.

Rekonstruovaná vláda po 25. únoru 1948 ze zcela populistických důvodů uvažovala o jednorázových přídavných důchodcům ke zmírnění inflačních vlivů a o retroaktivním působení národního pojištění. Prohlašovala, že princip sociální solidarity nesmí být omezován jen na zabezpečení mezi generacemi rozložením nákladů

40 Viz *důvodová zpráva k zákonu č. 99/1948 Sb. Zákon respektoval tyto požadavky jak u krátkodobých dávek tím, že je stanovil do relace k vyměřovacímu základu, tak u dlouhodobých dávek, kde k pevně stanovenému základu stanovil relativně určené zvyšovací částky.*

41 Viz Lidová demokracie ze dne 8. a 23. ledna a 8. a 14. února 1948 a Svobodné slovo ze dne 6. ledna a 10. února 1948.

(pojistného) a dávek mezi vyšší a nižší příjmové kategorie ve prospěch nižších, ale i uvnitř jedné generace „*in favorem*“ nejen budoucích, ale i současných důchodců<sup>42</sup>. Mělo se toho dosáhnout zvýšením starých již přiznaných důchodů dvojnásobkem: jednak zvýšením dělnických důchodů o minimální částku, jednak všech důchodů o určité procento<sup>43</sup>.

Celá koncepce správy národního pojištění vycházela z demokratických principů. Demokratické požadavky Košického programu se objevovaly ve všech pozdějších vládních programech. Na jedné straně se prosazovala správa ústavů národního pojištění volenými zástupci pojištěnců<sup>44</sup>. Na druhé straně se usilovalo o odborné rozhodování o nárokových dávkách a o co nejširší kontrolu soudů nad tímto rozhodováním. Navrhovalo se, aby veškerá rozhodování podléhala jednotné kontrole zvláštních rozhodčích soudů, ve kterých by rozhodovali právníci spolu s laickými přísedícími. V návrzích je výrazná snaha o optimální vyvážení demokratické kontroly nad odbornou správou, aniž by tím byly oslabeny ústavně právní záruky sociálních práv občanů, které jsou koneckonců jedním z předpokladů svobody člověka.

## Význam zákona

Máme-li shrnout význam zákona o národním pojištění, lze s přihlédnutím k celkovému politickému a hospodářskému vývoji říci, že byl na svou dobu velkým sociálně politickým pokrokem. Není náhodou, že v některých zahraničních učebnicích sociálního zabezpečení bylo do 60. let považováno za vzorový model.

I když v univerzalitě osobního rozsahu byly učiněny výjimky (viz výše), zákon o národním pojištění nově zavedl princip vzniku pojištění ze zákona (*ipso iure*), nezávisle na podání přihlášky nebo zaplacení pojistného. Věcný rozsah pojištění byl rozšířen o důchody manželky, družky a o sociální důchod. Sociální důchod nahrazoval státní starobní podporu.

Nároky na důchody byly s výjimkou úrazového a sociálního vázány na splnění základní podmínky 4 roků pojištění v posledních 5 před sociální událostí. Době pojištění byly postaveny naroveň některé doby náhradní. Starobní důchod se přiznával až v 65 letech věku při splnění základní podmínky a při dosažení 60 let věku po 20 letech pojištění. Důchodce si mohl vydělávat polovinu platu, ze kterého byl vyměřen důchod. Důchod manželky se přiznával v 65 letech věku nebo při invaliditě, pokud nebyla výdělečně činná. Invalidní důchod se poskytoval při ztrátě schopnosti pracovat nebo při podstatném poklesu výdělku. Vdovský důchod se poskytoval všem vdovám po dobu 1 roku a poté vdovám invalidním starším 45 let věku nebo

42 „*Vláda pamatovala na důchodce. Od 1. 10. 1948 bude výše dosud napadlých důchodů zvýšena na úroveň nových vyšších důchodů z národního pojištění.*“ Zdeněk Popel, Největší sociálně politický zákon, Rudé Právo z 20. března 1948.

43 Viz J. Gallas: *Národní důchodové pojištění*, Rudé Právo z 5. února 1948.

44 V tomto bodě se svedl politický boj. Komunisté chtěli zvýhodnit dělníky. Národní socialisté a lidovci usilovali o přinejmenším rovné zastoupení zaměstnavatelů ve správách, tedy o princip tripartity resp. bipartity ve správě.

při péči o 1 závislé dítě, na které se poskytovalo výchovné. Za jistých podmínek náležel i družce. Sirotčí důchod se přiznával jen oboustranně osiřelým do 16, resp. 25 let věku. Jednostranně osiřelým náleželo výchovné k vdovskému důchodu.

Výše starobního důchodu (důchodová formule) se skládala ze dvou částí

- ze základní části 8400 Kč ročně
- z pohyblivé části 20% průměrného ročního výdělku.

Starobní důchod se zvyšoval o 0,4 % výdělku za každý rok pojištění po 20 letech. Minimální částka zvýšení činila 8 %, což odpovídá 20 letům pojištění. Za doby pojištění po 60. roku věku se přiznávala zvyšovací částka 2 % výdělku. Průměrný roční výdělek se vypočítal z 5 nebo 10 předcházejících let. Při jeho výpočtu se nepřihlíželo k náhradním dobám. Výdělek přesahující 10 000 Kč měsíčně se nezapočítával. Maximální důchod činil 85 % průměrného výdělku. Byl-li důchodce zaměstnán, krátil se jeho důchod o polovinu rozdílu, nejvýše o polovinu výdělku, jestliže překročil stanovenou hranici, která byla tehdy 18 000 Kč ročně.

Pojistné na důchodové pojištění bylo stanoveno ve výši 10 % vyměřovacího základu + 1 % placené zaměstnavatelem na úrazové pojištění. Výdělky byly stropovány 10 000 Kč měsíčně. Pojistné bylo rozvrženo na zaměstnavatele a zaměstnance stejným dílem. Stát měl přispívat na důchodové pojištění částkami, jimiž měla být úhradová rezerva tohoto pojištění zvýšena do roku 1956 na trojnásobek vydání z roku 1949, a v této výši měla být nadále udržována.

V roce 1948<sup>45</sup> bylo podle tohoto zákona pojištěno 2652 tisíc zaměstnanců a 1462 tisíc samostatně hospodářících osob, tedy 4114 tisíc osob. Oproti předchozímu stavu se počet pojištěnců zvýšil o 10,9 procentních bodů na 38,4 % obyvatelstva. Vyplácených důchodů v roce 1948 bylo 959 tisíc, z toho starobních a invalidních 503 tisíc a 100 tisíc sociálních důchodů. Za dobu působení zákona o národním pojištění (1948–1956) se počet důchodově pojištěných osob zvýšil na 5,5 milionů obyvatel, tedy o 34 %, a počet všech důchodců vzrostl o 54 %.

Některá konkrétní řešení byla dobově podmíněná a přežila se. Zápočty nikým nehrazených náhradních dob byly problematickou, dobově poplatnou zásadou. Jiná řešení měla dlouhodobou platnost. Např. stěžejní zásady zákona - jednota úpravy, univerzalita osobního rozsahu, rovnost účastníků, komplexnost, systém dávek, úměrnost výše dávek, úzké sepětí dávek s délkou a výší placeného pojistného i demokratická kontrola odborné správy - jsou stále platné. Při dalších úpravách sociálního zabezpečení však nebyly vždy respektovány.

Řešení poplatná své době bylo nutné přehodnotit. Např. bylo nutno zrušit pracovní kategorie, které vedly k diskriminaci pojištěnců, zrušit některé dávky, které svou podstatou nebyly dávkami sociálního pojištění, např. sociální důchod a důchod manželky, a některé jiné dávky přetvořit z obligatorních na fakultativní atd.

Některé pozdější odklony od cesty nastoupené národním pojištěním byly ovlivněny i mezinárodním činitelem. Na aktivu funkcionářů dne 4. října 1946 Kl. Gott-

---

45 Viz Ludmila Jeřábková a Miluše Salzmanová, *Vývoj důchodového zabezpečení v ČSSR (1930–1956)*, Výzkumný ústav sociálního zabezpečení, Sborník prací č. 12, Praha 1965.

wald zdůraznil, že jdeme „svou vlastní specifickou cestou“ k socialismu<sup>46</sup>. Zákon o národním pojištění byl toho dokladem. Avšak po 25. únoru 1948 vláda podřizovala naše národní tradice požadavkům sovětských modelů. Byla převzata podstatně skromnější sovětská koncepce zabezpečení. Rozvíjelo se přednostně jen zaměstnanecké zabezpečení a pojištění osob samostatně hospodařících se cílevědomě nechalo zaostávat. Nebyl dodržen slib zavést pro tyto osoby nemocenské pojištění od 1. 1. 1950. Zaváděla se kritéria cizí sociálnímu zabezpečení, jako je nepřetržitě zaměstnaní místo pojištění, průměrná mzda místo zaplaceného pojistného atd. Nelogicky se preferovaly některé skupiny zaměstnanců, což vedlo k deformacím a diskriminaci v dávkových schématech i formulích. Bylo zrušeno připojištění. Opustil se princip retroaktivity sociálně politických reforem, aniž se zavedla instituce pravidelné indexace důchodů, což přispělo k prohloubení rozdílu mezi starodůchodci a novými důchodci.

V této souvislosti kladou někteří lidé otázku, zda bychom se neměli vrátit v mnohém směru k národnímu pojištění. Nepatřím k nim. Zákon o národním pojištění byl ve své době nesporně velkým pokrokem. Pozdější sociálně politické reformy jeho zásady porušily a vytvořily novou sociálně politickou situaci. Za padesát let se také podstatně změnila ekonomika země i světa a vznikly nové koncepce v sociálním pojištění. Proto již není možné se mechanicky vrátit k původním myšlenkám národního pojištění. U příležitosti padesátého výročí tohoto sociálně politického úspěchu bychom si měli především uvědomit jeho pokrokové nadčasové ideje, studovat jeho výchozí koncepce v dobových souvislostech, zhodnotit jejich sociologický dopad a uvažovat, jak v budoucnosti dále rozvíjet naše soudobé sociálně politické instituce, abychom plně realizovali humanistický pokrok, nastoupený zákonem o národním pojištění při plném respektování změn v demografickém, ekonomickém, politickém a sociálním prostředí.

---

46 Kl. Gottwald, 1946–1948, sv. I. str. 83.

### 3. Tvorba sociální politiky a její realizace<sup>47</sup>

#### 3.1 O subjektech sociální politiky

Sociální politika směřuje ke kompenzaci následku, popř. k neutralizaci procesů dezintegrujících osobnost člověka, či k prevenci procesů, které vznikají ze sociální nerovnováhy (viz K. Pinc<sup>48</sup>). Je to nepřesné a neúplné, avšak postačí to jako výchozí úvod našich úvah. K vysvětlení jednotlivostí těchto tezí se ještě vrátíme.

*Je-li* sociální politika uvědomělou a záměrnou činností, je vždy i činností společenskou, pokud vede k modifikaci chování lidí.

Kdo je subjektem této činnosti, který směřuje k vyvolání změněného chování a snah jednotlivců či skupin? *Je-li* sociální politika součástí snahy po dobytí nebo udržení vlády nad společností, a má-li se toto obecné úsilí projevovat v sociální politice jako snaha kompenzovat následky, popř. neutralizovat společenské procesy dezintegrující osobnost lidí, může jejím subjektem být jen organizované seskupení *lidí*, tedy nikoliv jednotlivec nebo náhodný shluk jedinců. Jen organizované seskupení lidí je schopno modifikovat stupeň i formy např. vzájemné alimentární povinnosti lidí, působit na jeho zespolečňování atd., tedy působit k řešení masových jevů.

Pojímáme-li politiku jako určitým směrem zaměřené úsilí či činnost ve věcech veřejných a volbu tomu odpovídajících prostředků, pak v jedné a téže otázce mohou vedle sebe existovat různé sociálně politické směry podle toho, jaký záměr je sledován. V každé společnosti můžeme tedy mít sociální politiku prosazovanou, popř. prováděnou státem, vládnoucí stranou, politickými stranami v opozici, odbory, spolky atd. Státní sociální politika je tedy jen jedním, ovšem pro vývoj státu rozhodujícím směrem.

Vztah státní sociální politiky k ostatním politickým směrům je velmi specifický. Státní sociální politika je často více či méně věrným odrazem sociální politiky vládnoucí nebo vládnoucích politických stran, která je opět projevem sociálně politické pozice mocenských skupin vládnoucích tříd, atd. Státní sociální politika není však pouhým odrazem těchto mimostátních sociálně politických snah, nýbrž výsledkem daleko složitějších střetů sociálně politických snah společnosti v daném historickém období. Není však ani pouhou výslednicí konfrontace sociálně politických směrů (vnějškových vlivů); vypracování konkrétních řešení státní sociální politiky je také ovlivněno i procesy uvnitř státního byrokratického mechanismu (vnitřními vlivy). Jednou vzniklá, může státní sociální politika v určitých konkrétních podmínkách působit jako zdánlivě autonomní (státní) sociálně politický směr. Jako jeden ze střetávajících se sociálně politických směrů. Protože však státní sociální politika je v podstatě zprostředkovaným výsledkem střetů zájmů a snah různých proudů, více

47 Publikováno in *Sociální zabezpečení, teoretická příloha*, roč. XVII, č. 8-9, 1968, str. 8-11. Redakčně kráceno

48 Viz zmíněný časopis *Sociální zabezpečení, teoretická příloha*, roč. XVII, č. 8-9, 1968.

měně odpovídajícím vzájemnému poměru sil v konkrétních politických poměrech, lze změny ve státní sociální politice očekávat se změnami politických poměrů či ve vzájemném poměru sil, čím více jsou v politice směry v rovnováze, tím více se může projevit autonomie státní sociální politiky na ostatních sociálně politických směrech v dané společnosti.

Stát se od ostatních subjektů sociálně politických snah liší také tím, že zpravidla svá opatření prosazuje státní mocí, vymezuje pravidla, vynucuje jejich plnění a sankcionuje je. Jen stát může svá opatření vnútit, instituce vytvářet a rušit. Ostatní nositelé sociálně politického úsilí mohou své zájmy prosazovat převážně jen pomocí státem vytvořených institucí (prostředků). Je pravda, že mohou působit i k jejich tvorbě, změně či zániku. Avšak vlastní akt tvorby, změny a zániku přináležejí zpravidla jen státu.

Hlavní výjimkou z toho, co bylo řečeno, je dobrovolná filantropická činnost dobročinných spolků.

Další úvahy budeme věnovat jen státní politice.

### 3.2 Obsah sociální politiky

Po pojednání o subjektech sociální politiky můžeme nedokonalé vysvětlení pojmu sociální politiky doplnit takto: pojednáváme o uvědomělé a záměrné činnosti státu v sociální sféře. Teď jde o to naplnit obsahem ona vágní slova „sociální sféra“.

Moderní stát své uvědomělé úsilí a záměrnou činnost realizuje více méně ve třech hlavních směrech: (1) v rozvoji ekonomiky, (2) ve věčných problémech soužití v lidské pospolitosti (společná obrana a správa pospolnosti atd.) a (3) v řešení sociální nerovnováhy, která v lidské pospolitosti vzniká, popř. se prohlubuje. Velmi stručně řečeno: sociální sférou rozumíme právě onu třetí sféru státní politiky.

Sociální nerovnováha plozená hlavně kultem odlidštěné ekonomiky, přispívá k sociální dezintegraci jedince.

Sociologické koncepce člověka a osobnosti považují lidskou osobnost za výslednici alespoň tří skupin faktorů. **Biogenní faktory**, tj. anatomické a fyziologické vlastnosti organismu, tvoří základ lidského chování. Z psychologických příruček se poučíme, že mezi **psychogenní faktory** patří zejména zájem, nadání, charakter atd. V klasifikaci sociogenních faktorů se projevuje největší nejednota názorů. Pro nás postačí, uvědomíme-li si, že mezi důležité **sociogenní faktory** patří struktura společnosti a její kultura, společenské poměry a podmínky, které ovlivňují jednání člověka, společenské role, které jednotlivec realizuje atd.<sup>49</sup>

Člověk plně realizuje sebe sama, svou osobnost, jsou-li biogenní, psychogenní a sociogenní prvky osobnosti navzájem přizpůsobeny a spjaty tak, že tvoří funkční

---

49 A. Kardinger ve své knize „*Psychological Frontiers of Society*“ (1945) vytvořil pojem základní osobnosti (basic personality) jako soubor vztahů nejčastěji se objevujících mezi členy dané společnosti.

jednotu. O celistvosti člověka, o vnitřní integritě osobnosti člověka, hovoříme, nejsou-li elementy osobnosti ve vzájemném konfliktu. Nemoc, stáří a psychické poruchy přispívají k narušení vnitřní integrity osobnosti. Také společenská nerovnováha může působit jako důležitý sociogenní faktor narušující vnitřní integritu osobnosti člověka. Člověk je tvor společenský. Svou osobnost realizuje především prostřednictvím systému vztahů k jiným lidem. Prostřednictvím společenských vztahů sehrává své sociální role, realizuje své zájmy, získává svou prestiž i prostředky k uspokojení svých obecných i specifických potřeb atd. Realizace jeho osobnosti konec konců závisí na stupni jeho sociální integrace. Musí zaujímat určité místo ve společnosti, žít v určitých společenských vazbách a hrát určité společenské role. Stručně řečeno, sociální integrace člověka, poměry, ve kterých člověk moderní společnosti žije, patří tedy k základním předpokladům jeho realizace a přirozeného rozvoje jeho osobnosti.

Vnitřní integrita (harmonie faktorů) osobnosti člověka umožňuje sociální integraci člověka. Čím je vnitřně vyrovnanější, tím větší má předpoklady k realizaci své osobnosti ve společenských souvislostech. Naopak porušení vnitřní integrity osobnosti člověka např. nemocí, poruchou duševní rovnováhy, může (ale samo o sobě ještě nemusil) vést k narušení sociální integrace člověka, tedy k jeho sociální dezintegraci.

Proces společenské dezintegrace člověka může být vyvolán nebo zesílen příčinami tkvícími v člověku (ve stupni vnitřní integrity jeho osobnosti) nebo ve společenských procesech (jako jsou procesy vedoucí k společenským nerovnostem mezi lidmi). Společenské příčiny tkví především v rozpolcení světa ekonomického kalkulu a lidských zájmů, které plodí sociální nerovnováhu. Obě oblasti spolu úzce souvisejí. Tak např. nemoc vždy naruší vnitřní integritu osobnosti člověka. Zda a do jaké míry jeho nemoc naruší jeho společenské role, společenské postavení, jež postupně vybuodoval, bude záviset na stupni a povaze působení rušících faktorů, jednak na společenských poměrech, ve kterých žije, taky na vnějších příčinách, na okolnostech působících společenskou dezintegraci člověka.

Sociální dezintegrace je produktem moderních ekonomických procesů. S rozvojem zbožních a hodnotových vztahů vzniká problém masové sociální dezintegrace lidí, tedy jev, který (v sociologické terminologii) vede ke stavu společenského neklidu, společenského napětí. Tento společenský neklid může vyvolat masové jevy, jako akce těch, kdo se sami snaží o řešení následků procesů společenské dezintegrace člověka (zakládání svépomocných spolků atd.), nebo vyústit v reformátorská nebo revoluční společenská hnutí. Společenská dezintegrace člověka působená odcizující se ekonomikou vyvolává společenskou snahu řešit tyto nové společenské jevy - plodí státní sociální politiku.

**Obsah státní sociální politiky** je historicky podmíněný a vyvíjí se, neboť jde o činnost v konkrétních politických a hospodářských poměrech. Není tedy neměnný, věčný, a musí být proto vždy zkoumán v historickém kontextu. Státní sociální



politika je zprvu často výsledkem reformátorských hnutí a reakcí na hnutí revoluční. Stát svou sociální politikou musel zprvu alespoň zčásti neutralizovat nerovné podmínky života lidí a kompenzovat následky procesů, které lidem znemožňují seberealizaci. K tomu postupně budoval systém veřejnoprávních opatření, jimiž nejprve zasahoval do soukromoprávních, zejména pracovních vztahů především v oblasti práce dětí a žen, pracovní doby, bezpečnosti při práci atd. Postupně zespolečenšoval vzájemnou alimentární povinnost mezi členy rodiny a pozvolna budoval veřejnoprávní systémy existenčních záruk pro práce neschopné, v mateřství, stáří atd. Státní sociální politika se tedy zprvu zaměřovala na práce schopné, později na existenční záruky pro práce neschopné a zabývá se nyní oběma těmito skupinami. Zahrneme-li i předkapitalistické období, ukáže se nám toto pořadí vzniku sociálně politických institucí: chudinská péče, pracovní právo a sociální zabezpečení.

Tedy můžeme opět o něco více zpřesnit výchozí obsah státní sociální politiky. Je to tedy uvědomělá a záměrná činnost státu směřující k neutralizaci, popř. ke kompenzaci některých, zejména hmotných následků společenské dezintegrace lidí, způsobené v konkrétních historických podmínkách také sociální nerovnováhou, která vyvolává sociální napětí. Společenská dezintegrace ztěžuje lidem jejich realizaci a rozvoj jejich osobnosti. Státní sociální politika omezuje libovůli zainteresovaných stran ve stanovení pracovních podmínek a odměňování za vykonanou práci (pracovní právo) a zasahuje všude tam, kde se člověk z objektivních důvodů dostává do neřešitelných životních situací nebo do situací sice řešitelných, ale kde společenská pomoc je žádoucí (právo sociálního zabezpečení). Existenční podmínky lidí (a tím i vnitřní integritu osobnosti každého člověka) však stát zajišťuje i prevencí dezintegračních procesů, úpravou nejen pracovních, ale i zdravotních, resp. životních podmínek na straně jedné, a přípravou lidí pro život na straně druhé. V tomto smyslu jsou pak zdravotní i školská politika součástí nejširšího pojetí státní sociální politiky.

Vztah státní sociální politiky k ekonomické a hospodářské politice je obzvláště složitý.

Rád bych však ještě jednou zdůraznil, že státní sociální politika se nevyčerpává svým ekonomickým jádrem. Státní sociální politika není pouhým výronem ekonomiky, je velmi autonomní a mnohdy řeší problémy ryze nadstavbové, které jsou výsledkem civilizačního procesu a etického rozvoje. Stát nejen něco poskytuje, ale i přikazuje a zakazuje (např. některé společenské preference invalidním osobám atd.); poskytuje-li něco, nečiní tak vždy jen proto, že to diktují ekonomické poměry, ale také proto, že je to výsledkem např. etického zrání civilizace. V tomto smyslu tedy rozdělování na účet společenských spotřebních fondů je ekonomickým jádrem státní sociální politiky, ale nelze je spolu zaměřovat.

Dovedeno do logických důsledků, jsou pro rozvoj státní sociální politiky důležité hranice ekonomických možností státu. Avšak ekonomizující pohledy na jednotlivé sociálně politické instituce jsou škodlivé a vyvěrají z nepochopení podstaty a funkce sociálně politických institucí. Tak např. preferovat jen ta opatření, která lidi

„vrací do výrobního procesu“, vede k vážným deformacím v rozvoji sociálně právních institucí, zanedbává se péče o těžce postižené osoby, které nemají naději na návrat do pracovního procesu (viz např. deformace u sociálních služeb), což vede k rostoucí sociální nejistotě a společenskému neklidu a napětí.

### 3.3 Sociální politika a právo

**Sociální právo** představuje soubor formalizovaných garancí a sankcí, jimiž se reguluje chování jednotlivců. Jeho instituce jsou vlastně formálně sankcionovány zájmy (potřebami) jednotlivců, které v určitém společenském kontextu stát uznal za oprávněné a které se formálně zavázal respektovat a uspokojovat. Jejich respektování uložil i organizacím a ostatním občanům. Sociální právo tak vytváří objektivní stav společnosti, jako základní rámec pro lidské snahy a činnosti.

Proto také všechna reformátorská a často i revoluční hnutí usilovala o fixování docílených společenských změn v podobě práva, na straně jedné, a o změnu existujících společenských institucí změnou práva. V tomto smyslu sociálně politické směry vždy usilují o sociální pokrok prosazováním změn stávajícího systému sociálněpolitických institucí upravených právem, tedy změn právního řádu (v našem případě sociálního práva).

**Sociální právo je koneckonců výsledkem státní sociální politiky**, pokud vytváří, mění a ruší jednotlivé sociálně právní instituce a tím vytváří předpoklady pro realizaci svých záměrů. Protože sociální právo je výsledkem státní sociální politiky (mění se až jejím působením, je určitým konzervativním prvkem v sociálně politickém vývoji. Retardace sociálního práva však současně vyvolává určitou atmosféru stability a přispívá k pocitu sociální jistoty občanů především tím, že brání dezorganizaci a poskytuje relativní stálost sociálně právním garancím v mikrostrukturálních vztazích (vztahy jednotlivých občanů k státu). V mikrosféře se proto, zjednodušeně řečeno, státní sociální politika realizuje prostřednictvím a v rámci sociálního práva, k jehož vzniku v makrosféře působila.

Hlavní snahou moderní státní sociální politiky je vytvořit systém sociálního práva, který by občanům poskytoval sociální jistotu. To ovšem vyvolává dva problémy:

- a) častá změna sociálního práva vyvolává pocit nejistoty; tato skutečnost podporuje konzervativní povahu sociálního práva;
- b) úroveň sociálních záruk v socialistickém právu je koneckonců ohraničená stupněm hospodářského rozvoje. Proto je zpočátku omezená, nízká a s hospodářským rozvojem se rozšiřuje, prohlubuje a zvyšuje. Tato skutečnost opět volá po časté sociálně právní reformě.

Tento rozpor je však jen zdánlivý: je-li sociální právo měněno jen k dobru občanů, nezslabuje to (ale posilňuje) pocit sociální jistoty. Prohloubit sociální jistotu občanů tedy lze i při častějších sociálně právních reformách, zaručí-li stát, že žádná z těchto reforem nebude v neprospěch občanů nebo jednotlivých jejich skupin.

I relativně stálé sociální právo může vyvolávat pocity sociální nejistoty občanů, poskytuje-li jim nedostatečnou nebo neúplnou sociální ochranu, nebo je-li právní úprava tak nadsazená, že se stává nerealizovatelná pro nedostatek prostředků.

Sociální právo jako soubor právních norem (objektivní právo) upravuje procesy realizace sociálních práv občana (subjektivní právo). Sociální práva občanů se postupně vyvinula v systém nezadatelných veřejnoprávních, subjektivních práv občanů vůči státu. Touto soustavou, jejím rozsahem a úrovní, stát realizuje svou sociální politiku vůči každému konkrétnímu občanovi.

Jako každé jiné právo zaručuje sociální právo rovné možnosti nerovným lidem; sociální nerovnosti může zmírňovat, nikoliv odstraňovat. Odstranit lze sociální nerovnost jen odstraněním příčin jejího vzniku, nikoliv léčbou jednotlivých následků.

Sociální právo nemůže brát ohled na každý sociální zájem jednotlivce, nýbrž jen na sociální zájmy společné více jednotlivcům a uznané společností za oprávněné. Proto se státní sociální politika nemůže omezit jen na sociální právo, ani namůže vyloučit neformalizovanou sociální politiku jednotlivých subjektů i společenské mikrosféry (např. sociální akce dobrovolných organizací vůči jednotlivým občanům).

### **3.4 O základním záměru státní sociální politiky v socialistických zemích**

Dosud jsme předpokládali, že státní sociální politika označuje uvědomělou a záměrnou činnost státu směřující k neutralizaci, popř. ke kompenzaci některých zejména hmotných následků sociální dezintegrace lidí působené v konkrétních historických podmínkách zejména ekonomickými procesy ve společnosti. To platí více či méně obecně v soudobé Evropě.

Srovnáme-li sociální práva s ostatními občanskými právy (politickými, osobními a majetkovými), liší se od nich především tím, že stát tu nemá jen povinnost zaručit občanovi možnost jich užívat a nutit spoluobčany, resp. organizace, aby je respektovali. Realizace sociálních práv vyžaduje, aby stát nebo jím pověřený subjekt vůči občanovi je také plnil, a to buď dávkou, nebo službou. Např. právo na práci znamená nejen ochranu pracovní smlouvy, ale i vytvářet pracovní příležitosti, poskytnout rozmístovací službu a dávky v nezaměstnanosti. Právo na spravedlivou odměnu neznamená jen povinnost platit mzdu podle tarifů apod., ale i společenskou záruku lidsky důstojné minimální mzdy, atd.

## 4. Československý sociální stát v období normalizace (1969–1989)<sup>50</sup>

Souhrn: *Autor analyzuje metamorfózy sovětizovaného sociálního státu ČSFSR v době sovětské okupace (1968–1989) a na závěr identifikuje paradigmatata, která bylo nutné po skončení tohoto období reformovat. Navazuje tím na práci J. Rákosníka<sup>51</sup>.*

Sociální stát byl za komunistů sovětizován. Tento proces byl zpracován a dobře popsán<sup>51</sup>. Proces sovětizace vyvrcholil přijetím zákoníku práce (1966), který byl inspirován sovětským zákoníkem práce (1956)<sup>52</sup>. Zatím chybí analýza vývoje sociálního státu v období okupace sovětskými vojsky a kolaborantské vlády (1968–1989). Tento článek analyzuje metamorfózy sovětizovaného Československého sociálního státu právě v období sovětské okupace.

První dny po okupaci ČSFSR<sup>53</sup> vojsky Varšavské smlouvy dne 21. 8. 1968 lze považovat za období lidového odporu, který byl zpočátku reakcí na zatčení představitelů státu sovětskými okupanty, až do jejich propuštění po podepsání kapitulantské „smlouvy“. Nesouhlasné projevy proti okupaci okupanti označovali za politickou nestabilitu a řádění „*kontrarevoluce*“. Významné pro posuzování stavu a vývoje sociálního státu je, že sociální stát od 21. 8. 1968 do 17. 4. 1969 fungoval, lidé chodili do práce, fungovaly školy a zdravotnická zařízení, sociální dávky byly pravidelně vypláceny, instituce provozující sociální služby se staraly o své klienty. Republika i navzdory okupaci žila. Nebyl věcný důvod měnit vládu.

Nástupem Gustáva Husáka do funkce generálního tajemníka 17. 4. 1969 začalo období, které se obecně označuje za období „*normalizace*“, čímž se v tehdejší politickém žargonu KSČ chtělo naznačit, že období předchozí (1968) bylo z hlediska komunistické doktríny „*nenormální*“, destabilizujícím pokusem „*kontrarevoluce*“ o návrat ke kapitalismu. Toto hodnocení je ústřední myšlenkou pozdějšího „*Poučení z krizového vývoje*“ (1971)<sup>54</sup>, které bylo základním povellem k represím.

Československá ekonomika se vyvíjela odlišně před rokem 1970 a po něm. Klesl její výkon z 31,8 % meziročního růstu v roce 1968 na 6,3 % v roce 1970 a nadále klesal. Viz graf č. 1.

50 Publikováno in *Fórum sociální práce*, 2011, č. 1 str. 51-78. Tento příspěvek vznikl v rámci projektu financovaného Grantovou agenturou ČR, nazvaného „*Formování a vývoj sociálního státu v Československu v letech 1918–1992*“ (GAČR407/09/2087).

51 Rákosník, J., *Sovětizace sociálního státu - Lidově demokratický režim a sociální práva občanů v Československu 1945–1960*, Praha, Fontes FF UK, 2010, ISBN 978-80-7308-303-8.

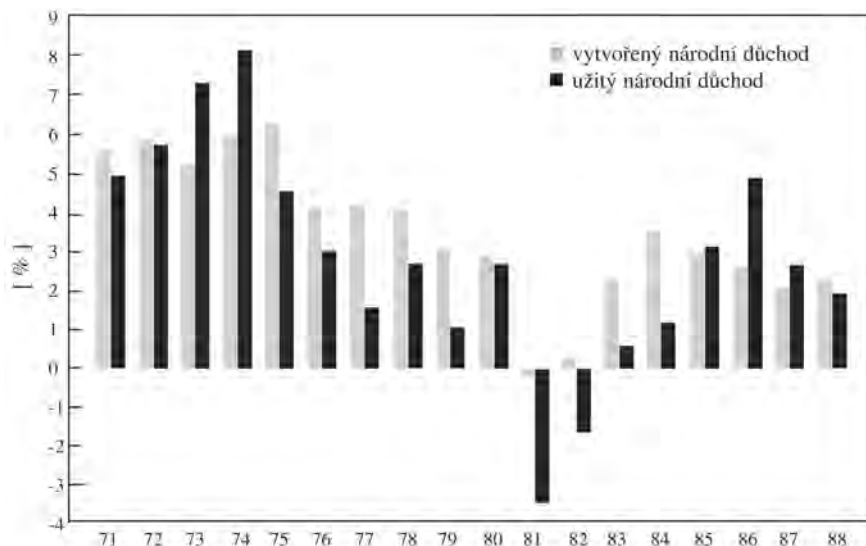
52 Sborník, *50 let sovětské sociální politiky*, Praha SÚSZ, 1967.

53 Československá federativní socialistická republika, oficiální název po novelizaci ústavy a federalizačních zákonech v roce 1968, až do ústavní novely v roce 1990.

54 „*Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ*“, 1971.

V sociální oblasti je to např. vidět na změnách, které proběhly po roce 1970 ve vývoji produktivity práce v České republice. Po okupaci produktivita práce výrazně klesla. Uvolnila se pracovní morálka. Zvýšily se sociální náklady díky populistické sociální politice normalizačního vedení.

**Graf č. 1: Meziroční přírůstky národního důchodu Československa - stálé ceny**



Pramen: kolektiv autorů Ministerstva financí ČSFR Analytický přehled vývoje čs. ekonomiky a rozpočtového hospodářství v letech 1970–1989, DT: 336.12;338.1 (437)

Období 1969–1989 je vnitřně různorodé, s metamorfózami od pokusu ovládnout společnost až po pokus zachránit vládu KSČ. Vnitřně jej lze podrobněji členit<sup>55</sup> na

1. 1969–1971 - uzurpace moci prookupační vládou
2. 1972–1975 - pokus o normalizaci, o ovládnutí společnosti a o korporativizaci sociálního státu,
3. 1976–1981 - konvergence k sovětským sociálním praktikám a
4. 1982–1989 - pokus o udržení moci centralizací a následně rozklad moci v podmínkách „perestrojky“<sup>56</sup>.

Toto vnitřní jemnější členění období normalizace umožní pochopit její dynamiku, která vedla v poslední fázi k zániku komunistického režimu po smrti Brežněva, Čerňenka a Andropova.

55 Členění mohou být různá, např. podle událostí ve státě, byla ropná krize (1973), Helsinky (1975) atd. atd. Zvolené členění sleduje vývoj sociálního státu, což v této době bylo ovlivňováno sjezdy a zasedáními KSČ.

56 „Perestrojka“ je slovo převzaté z ruštiny, které označuje Gorbáčovův pokus demokratizovat komunistickou alternativu socialismu, který skončil rozpadem Sovětského státu i komunistického bloku.

Období 1969–1971 je charakterizované všemi symptomy násilného převzetí moci a nastolení okupačního režimu a pokusy o sociální stabilizaci populistickou parametrickou minireformou sociálního státu. „Vrcholným“ dokumentem tohoto období ve vztahu k sociálnímu státu je usnesení ÚV KSČ o výměně stranických legitimací (září 1969), kterým se spustily čistky v KSČ (září 1969)<sup>57</sup>, a usnesení předsednictva ÚV KSČ o *kádrové a personální práci* (6. 11. 1970), jehož realizace vedla k dovršení procesu uzurpace moci i na úrovni podnikové a komunální<sup>58</sup>.

Období 1972–1975 je obdobím pokusu o obnovu ekonomického růstu po útlumu v letech 1969–1970 a o získání podpory společnosti, kterou normalizační vláda ztratila pro svou spolupráci s okupanty<sup>59</sup>. Typické pro toto období vývoje sociálního státu je delimitace sociálních činností na zaměstnavatele, tedy rozvoj komunistického pojetí delimitace vedoucí k výrazné korporativizaci sociálního státu. Veřejné sociální úkoly se přenášejí na podniky<sup>60</sup> a na obce. Typický pro toto období je podnikový „rozvoj péče o pracující“, ke kterému vydává Ministerstvo práce a sociálních věcí metodické pokyny (1973). Vrcholí částečná reforma sociálního zabezpečení (1975).

Obdobím 1976–1982 vrcholí proces korporativizace sociálního státu a přejímání metody sociálního plánování podle sovětského vzoru. V roce 1974 v podniku Světлана v tehdejší Leningradské oblasti podnikový sociolog vypracoval pětiletý program rozvoje pracovní síly a péče o ni, který nazval sociální plán podniku. Bylo to něco na způsob toho, čemu se v ČSFSR říkalo „péče o pracující“. ÚV KSSS to vyhlásil za příkladný přístup a udělal z toho doporučenou praxi. Všechny podniky v SSSR začaly sociálně plánovat, a je jim připisováno prvenství. Tato praxe k nám pronikla koncem roku 1976.

Období 1983–1988, kdy *korporativismus*<sup>61</sup> v koncepci sociálního státu se centrální moci vymyká z rukou a kdy dochází k návratu a utužení centralizmu. Sociální náklady vzrostly natolik, že začaly tlumit investiční záměry a dochází k pozvolnému rozpadu komunistického systému plánovaného a centrálně řízeného hospodářství. Hledají se nové přístupy. Do toho přicházejí Gorbačovovy snahy o „reformu“ komunistického pojetí socialismu (1985), které v roce 1986 pronikají i do ČSFSR. Podnikové sociální plánování se koordinuje příslušnými hospodářskými ministerstvy. Je přijata reforma sociálního zabezpečení (1988).

57 Maňák, J., *Čistky v Komunistické straně Československa 1969–1970*, Praha Sešity ústavu pro soudobé dějiny AV ČR, 1997

58 Budirský M. a kol. *Sociální politika hutních podniků*, Ostrava, Institut hutního průmyslu 1972.

59 Pithart, P., *Osmadesátý, samizdat*.

60 Šálková, H., Tomeš, I. *Podniková sociální politika*, Pardubice, VŠChT 1983.

61 Odvozeno od slova *korporace* = „podnik“, „organizace“ v komunistickém slovníku, což nejsou nic jiného než státní korporace. Jako korporatizaci lze označit proces delimitace státní sociální ochrany na podniky, tedy proces dekompozice státních odpovědností.

## 4.1 Období 1969–1972

Po nevýrazném až zmatečném počínání Alexandra Dubčeka nastupuje dne 17. 4. 1969 do funkce generálního tajemníka Gustáv Husák a s ním postupně i nová vláda vedená Lubomírem Štrougalem, který vystřídal Černého, a Aloisem Indrou jako předsedou Federálního shromáždění, který vystřídal Dubčeka. Husák záhy vystřídal Ludvíka Svobodu, který ze zdravotních důvodů rezignoval; ujal se rovněž funkce prezidenta republiky a tím ji opět spojil s funkcí generálního tajemníka. Ve vládě všechna silová ministerstva byla svěřena Slovákům, kterým okupanti více věřili, protože v roce 1968 usilovali spíše o národní zájmy v rámci Československa, a dosáhli vytvoření federálního uspořádání, než o reformu komunismu. To je patrné i z podílu vyloučených a vyškrtnutých Slováků při prověrkách v KSČ (13 % oproti 19 % v ČR)<sup>62</sup>. Zachována byla jen zásada, že je-li Slovák prezidentem, musí předsedou vlády být Čech. Proto vedle Husáka zasedl Štrougal. Všechna silová ministerstva obsadili Slováci.

I když na dubnovém zasedání ÚV KSČ Husák vyzýval ke klidu a k pochopení, „*ke spolupráci všech poctivých lidí*“, již na zasedání ÚV KSČ dne 25. 9. 1969 vyhláší Husák „*boj proti antisocialistickým a pravicovým silám*“ jako hlavní frontu zápasu KSČ za obnovení jednoty, vedoucí úlohy KSČ ve společnosti, centralizaci státní moci<sup>63</sup>. Usnesením o výměně stranických legitimací zahájil čistky v KSČ a následně i hromadné propouštění vyloučených ze zaměstnání.

Pod Husákovým vedením normalizační správa státu zprvu odsoudila vývoj v letech 1968, jako „*politicky pomýlené*“ období, později však jako snahu revizionistů destabilizovat socialistické zřízení a zaútočit na zemi vzkvétající pod vládou KSČ.

Začaly čistky v KSČ a následně i ve státním aparátu. Z KSČ bylo vyloučeno přes 80 tisíc lidí, kteří následně přišli o místo. Pro ně nebyla žádná sociální ochrana, žádné dávky v nezaměstnanosti. Většinou nastupovali na dělnická místa v hornictví, hutnictví, průmyslu, stavebnictví a zemědělství. Přes 240 tisíc členů bylo z KSČ vyškrtnuto a přeřazeno na hůře placená pracovní místa<sup>64</sup>.

Perzekuce byla organizována i ve vztahu k Čechům a Slovákům v cizině. Uzavíraly se postupně hranice. Nejprve byly zakázány výjezdy a později se trestaly pozdní návraty, a to podle *Zákona č. 161/1969 Sb., o některých důsledcích neoprávněného pobytu pracovníků v cizině*. S definitivní platností se hranice uzavřely 23. 3. 1970, a kdo se do té doby nevrátil do ČSFSR, byl považován za utečence, odsouzen

62 Tabulka 3, in Maňák, J., *Čistky v Komunistické straně Československa 1969–1970*, Praha Sešity ústavu pro soudobé dějiny AV ČR, 1997.

63 Zpráva předsednictva ÚV KSČ o současné situaci a dalších úkolech strany, Rudé právo 29. 9. 1969.

64 Maňák, J., *Čistky v Komunistické straně Československa 1969–1970*, Praha Sešity ústavu pro soudobé dějiny AV ČR, 1997.

v nepřítomnosti k 1 roku vězení a ztrátě majetku. Šlo zejména o bydlení (vily, domky, byty, i s příslušenstvím), které byly rozprodávány zejména komunistům, což po restituci v roce 1990 činilo velké potíže a soudní spory.

V šedesátých letech byla přijata řada opatření, která usnadňovala výjezd československých občanů do ciziny. Tento vývoj dosáhl svého vrcholu v roce 1968, kdy se projevíly jeho důsledky zejména v souvislosti se srpnovými událostmi tím, že značný počet čs. občanů, kterým byl povolen pobyt v cizině, se do ČSFSR nevrátil. Narostl tedy počet těch, kteří překročili povolenou dobu pobytu v cizině. Velký počet do března 1970 emigroval. Některé země jako např. Švýcarsko jim automaticky poskytovalo právo na azyl. Mnoho rodin tím bylo rozděleno.

Podle uvedeného zákona doba zaměstnání (pracovní činnosti) v cizině, popřípadě jiná započitatelná doba strávená v cizině, se započítávala do nároků v sociálním zabezpečení, jen jestliže se pracovník (družstevník) zdržoval mimo území ČSFSR s povolením příslušného státního orgánu. Výjimky mohl povolit jen ústřední orgán nadřízený orgánu, který byl příslušný rozhodnout o zápočtu doby zaměstnání (pracovní činnosti) v cizině.

Okupace ČSFSR vyvolala pokles výkonu ekonomiky, který je patrný z tabulky č. 1.

**Tabulka č. 1. Vývoj národního hospodářství 1968-1971.**

Rok	Vytvořený národní důchod v mil. Kčs *)	1948 = 100 %	100 % = předchozí rok	Růst ND
1968	257 797	340,6	131,814 231	31,8
1969	293 717	365,5	113,933 444	13,9
1970	312 345	386,2	106,342 159	6,3
1971	327 915	407,4	104,984 872	5,0

*Pramen: Jelínek, J., Historická statistická ročenka ČSSR, Praha, 1985, SNTL a ČSÚ*

*Poznámka: \*) V té době se výkon ekonomiky vyjadřoval „národním důchodem“, což lze dnes přirovnat k hrubému domácímu produktu*

Proti novému vedení byly silné antipatie, projevované dopisy i demonstracemi do 28. 10. 1969, kdy demonstraci na Václavském náměstí proti okupaci brutálně potlačily síly českých policejních sborů<sup>65</sup>.

Sociální náklady v roce 1970 vzrostly na 42,1 miliard Kčs<sup>66</sup>, což představovalo 10,9 % vytvořeného národního důchodu. Proto na zmíněném zasedání ÚV KSČ 15. 9. 1969 Husák ukládá „bezodkladně začít uskutečňovat účinná opatření k řešení vážných ekonomických problémů v našem státě“.

Základní ukazatele státního rozpočtu se po okupaci nepříznivě vyvíjely. Náklady se nezastavily, zastavily se příjmy, protože ekonomické výkony výrazně poklesly. Proto

<sup>65</sup> Pithart, P. *Devětaosmdesátý*, Praha Academia 2009 ISBN 978-80-200-1774-1.

<sup>66</sup> Havelka, J., a Vachel, J. *Sociální politika a vývoj životní úrovně v ČSSR*, Praha Horizont 1971.



se nová vláda rozhodla utužit finanční vazby, zjednodušit daňové soustavy a upravit příspěvky na sociální zabezpečení (*Zákon FS č. 133/1969 Sb., zásady pro zákony národních rad, Zákon ČNR č. 173/1969 Sb., o podnikových daních a příspěvku na sociální zabezpečení, a obdobný Zákon SNR č. 178/1969 Sb.*). Cílem bylo změnit systém vztahů podniků ke státnímu rozpočtu. A odstranit úpravy provedené zákonem č. 131/1968 Sb., které změnily dělbu zdrojů mezi podniky a státním rozpočtem (v neprospěch státního rozpočtu), aby umožnily akumulaci a investice do rozvoje podniků podle jejich potřeb. Nově podniky musely platit daň ze zisku, daň ze jmění, daň z objemu mezd a samostatný příspěvek na sociální zabezpečení (na vrub nákladů, ve výši 25 % z objemu mezd). Příspěvek na sociální zabezpečení nebyl považován za daň, ale prohlášen za „*parafiskální dávku*“, která byla součástí nákladů podniků. Příspěvek na sociální zabezpečení měl být v zásadě zaveden samostatným předpisem. Poněvadž však úzce navazoval na systém podnikových daní, byl s nimi i zaveden.

V centralizaci utužení moci se pokračovalo i v roce 1970. Došlo k tomu především *Zákonem č. 101/1970 Sb., kterým se stanoví zásady pro zákony národních rad o důchodové dani a příspěvku na sociální zabezpečení*, kterým byly zrušeny daňové výhody, zejména při daňovém zvýhodnění poskytování služeb. Tím byly nahrazeny zákony č. 83/1966 Sb., č. 131/1968 Sb., č. 133/1969 Sb. a vládní nařízení č. 100/1966 Sb. Systém zavedený v letech 1966–1968 byl považován za „*nepřehledný, nevyhovující a nepodporující žádoucí ekonomický a sociální rozvoj*“. Bylo zavedeno progresivní zdanění zisku. Zavedením příspěvku na sociální zabezpečení se zahájil proces postupného přesouvání úkolů sociálního státu na zaměstnavatele.

V tomto období výrazně klesla produktivita práce<sup>67</sup>. Souviselo to s poklesem pracovní kázně. Byl to důsledek politických událostí. K utužení pracovní kázně byl novelizován zákoník práce (*Zákon č. 153/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce*). V důvodové zprávě si autoři stěžovali na neuspokojivý stav pracovní kázně, který nepříznivě ovlivňoval vývoj v národním hospodářství. Zákoník práce se měl stát účinnějším nástrojem k upevňování pracovní kázně a státní disciplíny na všech stupních řízení a k posilování autority vedoucích pracovníků. I to byla, vedle daňové úpravy, cesta k utužení centralizace.

Změny podle novelizace zákoníku práce zahrnovaly:

- rozšíření pravomocí organizací při rozvazování pracovního poměru výpovědí,
- zpřísnění podmínek placení přesčasového příplatku,
- zavedení přiměřené náhrady vzniklé škody na pracovníkovi, který proti ní nezačal,
- rozšíření povinnosti pracovníků vracet náklady vynaložené na zvýšení jejich kvalifikace,
- zvýšení regulace zaměstnávání mládeže po dokončení povinné školní docházky,
- rozšíření působnosti zákoníku práce i na pracovní vztahy členů výrobních družstev, kteří se tak z družstevníků fakticky stali zaměstnanci družstva; nevztahova-

67 Viz projev Alexeje Báalka, místopředsedy Rady TAP ÚV KSČM na listopadovém zasedání ÚV KSČ, 1969.

lo se to na zemědělská družstva, protože by se tím družstevníkům zvýšila jejich právní ochrana.

V 70. letech reagovalo normalizační vedení i restrikcemi v oblasti mzdové politiky. V dobové zprávě MPSV k této záležitosti se kromě jiného uvádí: „*vysoký a pro hospodářskou stabilitu neúnosný růst nominálních mezd v roce 1968 a 1969 odrážel hazardní politiku pravicových sil v oblasti příjmů obyvatelstva. Líbivá mzdová politika, která přerostla ve mzdovou explozi, hrozila otevřenou inflací a rozvrátením národního hospodářství. ... hlavními příčinami živelního mzdového vývoje bylo narušení systému centrálního řízení a plánovitosti. ... Obnovila se plánovitost ve vývoji a usměrňování mezd, jakož i principy jednotné mzdové politiky, upevnila se mzdová kázeň... inflační vývoj mezd se zastavil.*“<sup>68</sup> Novela zákoníku práce upravila tzv. plánovité rozmisťování pracovníků, o kterém bylo rozhodováno na úrovni národních výborů. Vláda nařízením nově upravila, i kdy se zaměstnancům budou zaznamenávat skončení pracovních poměrů do osobních dokladů. Jednalo se o politické nástroje, kterými se již prostřednictvím pracovního procesu měly redukovat veškeré snahy o demokratizující změny.

Centralizovala se i státní sociální správa. Např. se zrušilo ministerstvo pro mládež a tělesnou výchovu (*zákon ČNR č. 34/1970 Sb., o zrušení ministerstva pro mládež*) bez určení nástupnického resortu. Zřídilo se federální ministerstvo práce a sociálních věcí, které nahradilo dosavadní Státní mzdovou komisi a Státní úřad důchodového zabezpečení.

V procesu utužování centrální moci vláda prováděla, vedle tuhých regulativních, i populistická sociální opatření. Těmito opatřeními se vláda v období probíhající normalizace snažila vytvořit „*příznivý*“ dojem alespoň na některé vrstvy obyvatelstva.

Začátkem roku 1969 se realizovaly některé změny z roku 1968. Od 1. 1. 1969 se realizovaly zákony, připravené na podzim 1968. Dnem 1. ledna 1969 totiž nabyl účinnosti zákon č. 161/1968 Sb., o zvláštním přídatku k dávkám, o změnách v důchodovém zabezpečení účastníků odboje a některých dalších změnách v sociálním zabezpečení. Stejným dnem nabyly účinnosti i další předpisy v důchodové oblasti, a to vyhláška č. 179/1968 Sb., o některých dalších změnách vyhlášky SÚSZ č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění vyhlášky č. 91/1968 Sb., a vyhláška č. 181/1968 Sb., jíž se mění a doplňuje vyhláška SÚSZ č. 105/1964 Sb., o důchodovém pojištění jednotlivě hospodařících rolníků a jiných osob samostatně hospodařících a o poskytování zaopatřovacího příspěvku členům jejich rodin, ve znění vyhlášky č. 93/1968 Sb. Z významnějších změn, které tyto předpisy přinesly, vyniká nový systém zvláštního zabezpečení účastníků odboje za II. světové války, jehož základní prvky - po dílčích modifikacích - přetrvávají až do současnosti.

---

68 MPSV: *Sociální jistoty v Československu*, Práce, Praha 1985, str. 46.

Realizovala se i opatření na pomoc chudým<sup>69</sup>, která byla připravena před okupací. Byl zaveden zvláštní přírůvek k důchodům na kompenzaci růstu cen. Dále byla upravena nejnižší výměra důchodů, byly-li jediným nebo hlavním zdrojem příjmu, a zvýšena nejvyšší výměra důchodů těch, kdo pokračují v zaměstnání. Bylo odstraněno krácení vdovského důchodu při souběhu s výdělkem. Konečně bylo upraveno důchodové pojištění uvolněným funkcionářům a také novinářů, kteří byli členy svazu novinářů. Mezi odborníky se ozývá volání po zavedení práva na sociální minimum<sup>70</sup>, které však nebylo vládou vyslyšeno.

Největší změny, které zavedlo normalizační vedení státu, byly v rodinné politice. Především, ve snaze vyvolat dojem kontinuity, nové vedení převzalo některé programy ve prospěch rodin z roku 1968. Přijala se propopulační opatření, která měla zvýšit počet narozených dětí a ovlivnit tak populační vývoj. Zavedl se mateřský příspěvek (navržený v roce 1968), který měl řešit klesající porodnost v ČSFSR<sup>71</sup>. Přírozený přírůstek na 1000 obyvatel klesl z 6,7 v 1960 na 4,3 v roce 1970; v roce 1967 nebyla zajištěna ani prostá reprodukce obyvatelstva. Byl to vedle Maďarska a NDR nejnižší přírůstek ze všech tehdejších socialistických států. Přitom dospívaly a do zaměstnání nastupovaly silné poválečné ročníky. Základním nástrojem pronatalitní politiky měl být nově zavedený mateřský příspěvek (*Zákon FS č. 154/1969 Sb., o mateřském příspěvku*). Zavedly se i některé pozitivní parametrické změny v soustavě podpory rodin a malými dětmi. Objem finančních prostředků se odhadoval na cca 230 mil. Kčs ročně<sup>72</sup>.

Mateřský příspěvek se připravoval už od roku 1966. Zákon jen dovřil dlouhodobý vývoj. Umožnil ekonomicky činným ženám, aby se rozhodly pokračovat v pracovní činnosti anebo se věnovat osobní péči o dítě. Až dotud se vycházelo z úvahy, že relativně krátká mateřská dovolená stačí pro uspokojení základních fyziologických a psychologických potřeb kojence, zatímco další vývoj dítěte měl být zabezpečován v jeslích a později v mateřské škole. Význam prvních několika let rodinné péče o dítě byl podceněn. Přitom ani kapacita jeslí ani jejich rozmístění nevyhovují potřebám (v roce 1968 bylo na 640 000 dětí ve věku do tří let jen 67 700 míst v jeslích). Ženy se obvykle vracely do zaměstnání po vyčerpání mateřské dovolené, neboť snížení příjmů v rodině při přerušení výdělečné činnosti ženy v období, kdy potřeby narozením dítěte vzrůstaly, se projevovalo nepříznivě. Předčasný návrat do zaměstnání snižoval úroveň péče o dítě a někdy i poškozoval jeho zdravotní stav (zejména též při nedostatku dobře vybavených jeslí).

Proces pronatalitních opatření byl završen v roce 1972, kdy mateřský příspěvek byl doplněn zvýšením přírůvku na děti a mládež (*Zákon č. 99/1972 Sb., o zvýšení*

69 Tehdy se pojmem chudý nesměl používat. Byl cenzurován. Používalo se slovo potřební.

70 J. H., *Na okraj práva na minimum*, in Sociální politika, č. 1/1969. str. 5.

71 Viz Kolektiv autorů, vedený Vladimírem Wynnyczukem, *Mezinárodní srovnání populačních politik*, Praha VÚPSV 1974.

72 Viz *důvodová zpráva k návrhu zákona*, archiv Parlamentu ČR.

*přídavků na děti a výchovného*). Cílem zákona bylo zvyšovat společenskou podporu rodinám s dvěma dětmi a výrazněji zvýšit počet rodin se třemi dětmi a čtyřmi dětmi. Jako opatření proti problémovým rodinám, které neposílaly své děti do školy, bylo uzákonění pravidla, že přídavky na děti (výchovné) byly určeny výlučně k péči o nezaopatřené děti; jestliže příjemce přídavků na děti neplnil své povinnosti, vyplácely se příslušnému národnímu výboru, který použil přídavky ve prospěch dětí, kterým byly určeny.

Výsledkem Husákovy propopulační politiky byl růst míry sňatečnosti ze 7,7 (1960) na 9,2 (1970) na tisíc obyvatel<sup>73</sup> ČR, tedy na 119,5 %, vzrůst porodnosti z 13,3 (1960) na 15,1 (1970) živě narozených, tedy na 113,5 %, a úmrtnost se zvýšila z 9,7 (1960) na 12,6 (1970) na 1000 obyvatel ČR, tedy na 130 %. Naopak střední délka života při narození klesla z 67,6 (1960) na 66,2 (1970).

Populační boom není ani tak výsledkem Husákovy pronatalní reformy, ale skutečnosti, že velké poválečné ročníky vstoupily do období fertility. Přesto se dnes hovoří o Husákových dětech. Toto není přesné, protože tato sociální zlepšení se týkala velké poválečné generace žen, která vstoupila do fertillního věku. Populační vzrůst by tedy býval zřejmě nastal i bez těchto sociálních opatření. V té době provedené výzkumy<sup>74</sup> uváděly, že ženy na prvním místě udávaly potřebu bydlení a řešení možnosti ekonomické aktivity při výchově dětí před finančními výhodami a úlevami. Jen asi polovina žen ocenila tehdejší pronatalitní opatření.

Typický pro toto období je růst sociálních nákladů způsobený jednak pronatalitními opatřeními a valorizací dávek. Tento vzrůst byl způsoben i stárnutím obyvatelstva, které bylo již několik let patrné. V letech 1965–1970 vzrostl počet občanů poproduktivního věku (muži 60+, ženy 55+) z 18,6 na 20 % obyvatelstva ČSSR. Vzrostl počet starobních důchodců<sup>75</sup>.

Na začátku 70. let se rovněž začaly subvencovat, resp. „dotovat“, jak se tehdy psalo, maloobchodní ceny zboží a služeb<sup>76</sup>. Bylo to poplatné ideologické tezi, že komunismu se dosáhne vzrůstem mezd a snižováním cen zboží a služeb.

Toto období končí „novým“ XIV. sjezdem KSČ, který anuloval konání tzv. ilegálního XIV. sjezdu, jenž se konal v srpnu 1968, po okupaci sovětskými vojsky. Potvrdil všechna opatření nástupu stabilizace 1969–1971. V ekonomickém ohledu volal po konsolidaci národního hospodářství. Schválil všechna represivní opatření ÚV KSČ v období 1969–1971 a konstatoval, že události před 21. 8. 1968 způsobily „hluboký rozvrat národního hospodářství“ tím, že změnily poměry v zásobování. Byla ohrožena životní úroveň lidu tím, že „obhájci, tržního hospodářství“ v roce 1969

73 ČSÚ, *Populační vývoj v ČR v mezinárodním porovnání v letech 1960–1997*, Edice zprávy a rozbor, Kód 0432-98, str. 10.

74 Wynnyczuk V. *Populační klima v ČSSR*,

75 Klimentová J. *Soustava ukazatelů důchodového zabezpečení starých občanů*, Bratislava VÚPSV 1977. Bratislava VÚPSV, výzkumné práce řada B, č. 60, 1974.

76 Srov. Kalenská, M. a kol.: *Základy sociálního zabezpečení*, SPN, Praha 1975.

*navrhovali řešení ekonomických problémů zvyšováním maloobchodních cen, nájemného a potravin, v úhrnu několika desítek miliard korun“.* Odmítl řešení ekonomických problémů zvyšováním cen, nájmu a potravin a místo toho požadoval upevnění měny, sociálních jistot a zlepšení zásobování obyvatel.

## 4.2 Období 1971–1975

Období převzetí moci normalizační vládou tedy končilo zasedáním nového „oficiálně uznaného“ XIV. sjezdu KSČ (1971)<sup>77</sup>, který schválil úkoly pětiletky 1971–1975. Sjezd zakázal zvyšování maloobchodních cen, zpřísnil regulování základních mzdových, cenových a investičních ukazatelů, zdůraznil potřebu zvyšovat produktivitu práce a obnovit řízení ekonomiky jednotným národohospodářským plánem. Předpokládal, že to povede k obnovení dynamiky národního hospodářství, upevnění měny, sociálních jistot, zlepšení zásobování obyvatel.

Ve snaze získat lidi, Husák vytýčil jako hlavní cíl sociálního státu vyšší uspokojování potřeb a upevňování sociálních jistot pracujících. Mělo se tak dít udržováním stability cen, růstem životní úrovně těch, co nemohou pracovat, podporou populačního vývoje, zvyšováním podpory rodinám s dětmi a mladým manželstvím, zlepšením systému důchodového zabezpečení, řešením jeho problémů, zejména problematiky starodůchodců, aby soustava lépe působila na dobrovolné prodlužování pracovní aktivity. Štrougal ve svém projevu požadoval zvýšení příjmů obyvatelstva, důchodů a dávek v nemoci o 5 % ročně a rozšíření počtu lůžek ve zdravotnických a sociálních zařízeních. To byl začátek ekonomicky neudržitelné sociální politiky, která je typická pro celé období normalizace. Sociální stát se svou štedrostí postupně stával neudržitelným.

Husák, aby se mohl něčím pozitivním prokázat, honosil se výsledky dosaženými před okupací. *„Ještě nikdy v dějinách této země neměl pracující člověk takovou existenční jistotu pro svůj život, pro svou budoucnost. Úroveň výživy a odívání, vybavení domácností předměty dlouhodobé spotřeby (s výjimkou automobilů) - patříme mezi nejvyspělejší státy; úroveň spotřeby obyvatelstva je u nás vyšší, než v kterékoli kapitalistické zemi. Po válce postaveno téměř 1,5 mil. nových bytů. V průměru třetina (na Slovensku polovina) obyvatel žije v bytech postavených po roce 1945. Zavedení pětidenního pracovního týdne, zkrácení pracovní doby o 6 hodin za týden“.*<sup>78</sup> Jako klad vyzvedl rovnostářství, které komunisté zavedli, slovy *„průměr odpovídá situaci široké vrstvy obyvatelstva, protože nejsou velké rozdíly mezi vrstvami“.*

Pro oblast sociální spotřeby stanovil, že je *„nevyhnutelné, aby socialistická společnost plánovitě řídila směry a proporce osobní a společenské spotřeby“.* Požadoval *„udržovat stabilitu cen, růst životní úrovně těch, co nemohou pracovat, podpo-*

<sup>77</sup> 14. sjezd Komunistické strany Československa, Praha 25. května–29. května 1971 (Sborník referátů, dokumentů a rezolucí ze sjezdu). Praha Svoboda 1971. 660 s.

<sup>78</sup> Tamtéž str. 35 a další.

rovat populační vývoj, zvyšovat podporu rodinám s dětmi a mladým manželstvím, zlepšit systém důchodového zabezpečení, řešit jeho problémy, v první řadě pamatovat na starodůchodce“. Dále požadoval postavit nejméně 500 000 bytů zejména v Praze, Severočeském kraji a Bratislavě, kde bytový problém byl nejpalčivější. Měl se řešit „nedostatek pracovních sil“ především tím, že se důchodcům umožní prodloužit si pracovní aktivitu a zvýšit zaměstnanost žen tím, že se ženám ulehčí práce ženy v rodině a při výchově dětí.

Ve svém projevu Štrougal vytýčil hlavní směry ve vývoji hospodářství v letech 1971–1976. Mimo jiné konstatoval, že „budeme pokračovat v politice růstu pracovních příjmů“, a to tak, „že růst nominálních příjmů se bude v zásadě rovnat růstu příjmů reálných“. Dále „budeme poskytovat neplacené služby, zlepšovat sociální zabezpečení a péči o rodiny s dětmi“. Slíbil „zvyšování o 5 % ročně příjmy obyvatelstva“ včetně důchodů a dávek v nemoci. Oznámil, že se připravoval nový důchodový systém, který měl „odstranit neodůvodněné rozdíly v důchodovém zabezpečení“, zavést „lepší zhodnocení celoživotních zásluh, vytvořit předpoklady pro postupné přizpůsobování výše důchodů růstu životní úrovně pracujícího obyvatelstva“. Slíbil vyřešit problém starodůchodců, tj. důchodců s nízkými příjmy přiznanými podle starších právních předpisů<sup>79</sup>.

Sliby nebyly zdaleka splněny. Nicméně ekonomické důsledky toho, co bylo splněno, byly neudržitelné, jak ukázal další vývoj. Z grafu č. 1 (viz výše) je patrné, že v letech 1973 a 1974 rostlo užití národního důchodu podstatně rychleji než národní důchod. Růst národního důchodu stagnoval ve srovnání s dobou před okupací, což je patrné z následující tabulky.

**Tabulka č. 2: Vývoj národního hospodářství 1968–1975**

Rok	Národní důchod v mil. Kč	1948 = 100 %	1968 = 100	100 % = předchozí rok	Růst ND
1968	257 797	340,6	100	131,814 231	31,8
1972	346 333	430,9	134	105,616 699	5,6
1973	363 204	453,3	141	104,871 323	4,9
1974	390 440	480,0	151	107,498 816	7,5
1975	409 970	510,0	159	105,002 049	5,0

Pramen: Jelínek, J., *Historická statistická ročenka ČSSR, Praha, 1985, SNLT a ČSÚ*

Přestože z údajů je patrné, že ekonomika měla problémy a národní důchod nerostl jako dříve, Gustáv Husák na XV. sjezdu KSČ (1976) nicméně konstatoval, že 5. pě-

<sup>79</sup> Za starodůchodce se považovali důchodci se starobními, invalidními nebo vdovskými důchody, které byly přiznané podle předpisů platných před 1. lednem 1957 pro pracovníky v pracovním poměru nebo příslušníky ozbrojených sil, resp. podle předpisů platných před 1. dubnem 1962 pro družstevní rolníky (a vdovských důchodů vyměřených z důchodu starodůchodců).

tiletka úspěšně skončila s přebytkem. Nehovořil však o tom, že čísla pětiletky se musela několikrát korigovat a „tlumit“, aby se plán mohl splnit.

Jak se vyvíjela struktura příjmů obyvatel? Podíl sociálních dávek na celkových příjmech v ČSFSR v jednotlivých typech domácností narůstá s počtem závislých dětí a klesá s celkovou výší příjmu na člena domácnosti<sup>80</sup>. V tomto pravidle se vyjadřovala skutečnost, že socialistický stát přebíral na sebe významnou část nákladů na úhradu životních potřeb praceneschopného obyvatele. Sociální politika tak umožňovala podle Hiršla „sblížení míry práce a míry spotřeby, do jisté míry nezávisle na výši rodinné zátěže, vyjádřené jako počet vyživovaných na jednoho ekonomicky aktivního. Tím jsou značně omezeny prvky sociální nerovnosti vyplývající z rozdílného rodinného postavení“.<sup>81</sup>

Bylo třeba dále hledat způsoby, jak řešit i takové dílčí problémy, jako „zvýšení sociálních příjmů v domácnostech nepracujících důchodců bez ekonomicky aktivního člena, ve kterých jsou závislé děti, a obdobný problém v domácnostech s jedním ekonomicky aktivním členem a závislými dětmi (včetně jednoho) v případě, kdy neúčast dalšího člena domácnosti v praceschopném věku na pracovní činnosti je objektivně podmíněna (například péčí o dítě v raném věku)“.<sup>82</sup>

Uvedené „plány“ byly realizovány a ovlivnily vývoj sociálního státu. Dnem 20. října 1971 nabyl účinnosti zákon č. 106/1971 Sb., o zvýšení důchodu starodůchodců a některých nízkých důchodů v sociálním zabezpečení. V roce 1973 byly zvýšeny přídavky na děti a výchovné (zákon č. 99/1972 Sb.), což bylo vztaženo i na jednotlivě hospodařící rolníky a jiné osoby samostatně hospodařící (vyhláška č. 100/1972 Sb.). Jinak lze roky 1973 až 1975 označit jako přípravu řady předpisů, které nabyly účinnosti dnem 1. 1. 1976.

Další růst sociálních nákladů se stal neudržitelný, a proto v roce 1975 již dochází k útlumům štedrosti, což bylo patrné přijetím další, tentokrát méně rozsáhlé reformy sociálního zabezpečení (zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení). Šlo v podstatě jen o nepodstatné parametrické změny, které systém v podstatě neovlivnily.

Sociální náklady rostly o mnoho rychleji než národní důchod, a proto bylo zřejmé, že rostly na úkor investic do ekonomického rozvoje, což se dlouhodobě muselo projevit v ekonomickém zaostávání za ostatním vyspělým světem. Přitom se zdaleka nesplnily sliby, které byly dány na 14. sjezdu KSČ. Nicméně Gustáv Husák na 15. sjezdu KSČ konstatoval, že 5. pětiletka skončila s přebytkem. Konstatoval, že „na základě růstu výroby a její efektivity jsme mohli v celém rozsahu splnit velkorysý sociální program 14. sjezdu, podstatně zvýšit životní úroveň lidu“, aniž by toto tvrzení dokumentoval údaji.

80 Ač rostl počet lidí s příjmy pod životním minimem, nesměl se z ideologických důvodů používat termín chudý člověk, ale jen termín „obyvatelstvo s omezenou možností spotřeby“.

81 Doc. ing. Miroslav Hiršl., CSc. *Vztah pracovních a sociálních příjmů v různých typech domácností ČSSR (1960–1976)*, Praha VÚPSV, Výzkumná práce, řada B, č. 88, 1980.

82 Doc. ing. Miroslav Hiršl., CSc. *Vztah pracovních a sociálních příjmů v různých typech domácností ČSSR (1960–1976)*, Praha VÚPSV, Výzkumná práce, řada B, č. 88, 1980.

**Tabulka č. 3: Jak rostla společenská spotřeba pro obyvatelstvo (v mil. Kč)**

Rok	Společenská Spotřeba cekem	1968 = 100 %	Z toho Výrobky zdarma*)	1968 = 100 %	Z toho Služby zdarma	1968 = 100 %	Z toho Sociální dávky	1968 = 100 %
1968	62 363	100	3 645	100	27 638	100	31 080	100
1969	72 343	116	3 791	104	30 373	109	34 479	111
1970	77 514	124	4 012	110	32 286	117	40 319	130
1971	81 368	130	4 488	123	34 587	125	42 264	136
1972	88 965	143	4 791	131	38 860	141	46 315	149
1973	96 946	155	5 238	144	42 167	153	48 347	155
1974	101 675	163	5 636	155	45 532	165	50 444	162
1975	107 023	172	6 188	170	48 432	175	52 412	169

\*) *Subvence do cen*

*Pramen: ČSÚ a Jelínek, J. Historická statistická ročenka ČSSR, Praha, SNTL, 1985*

Stále byla v popředí péče o děti. Jako zvláštní forma v podstatě sociální služby v 70. letech byla zavedena pěstounská péče, a to zákonem č. 50/1973 Sb., o pěstounské péči. Tato byla chápána jako zvláštní forma státem řízené a kontrolované dlouhodobé náhradní výchovy dětí v rodině.

Hlavní tendencí v tomto období však bylo přenést sociální náklady na státní podniky a započítat je do výrobních nákladů. Právní rámec k tomu byl vytvořen v zákoníku práce (1964) kapitolou „*Péče o pracující*“. V listopadu 1970 dalo Předsednictvo ÚV KSČ k tomuto přesunu sociální odpovědnosti za sociální služby pokyn směrnicí, obsaženou v „*Usnesení předsednictva ÚV KSČ ke kádrové a personální práci*“ (6. 11. 1970)<sup>83</sup>. Uložilo všem kádrovým a personálním útvarům zajišťovat sociální péči o pracující v oblasti bezpečnosti a hygieny práce, sociálněprávní ochrany, závodního stravování, využití volného času, závodní rekreace, rozvoje kulturních a tělovýchovných potřeb pracovníků, v oblasti péče o vybrané skupiny pracovníků (mladistvé, těhotné ženy, pracovníky na rizikových pracovištích, důchodce). Živelně a iniciativně se začalo investovat do péče o pracovníky, což destabilizovalo ekonomické výkony podniků o rychle a nerovnoměrně rostoucí sociální náklady. Bylo nutné tuto činnost regulovat.

Vláda k tomu vydává usnesení č. 66 (1973), kterým schvaluje zásady pro péči o pracující, tak jak je připravilo federální ministerstvo práce a sociálních věcí. Hlavní zásadou bylo, že péče o pracující musí odpovídat „*přiměřeným, společensky uznávaným potřebám pracovníků*“, chránit jejich zdraví, zvyšovat jejich kvalifikaci

83 Šálková H., Tomeš I., *Podniková sociální politika*, Pardubice, Vysoká škola chemickotechnologická, Katedra ekonomiky a řízení chemického průmyslu, 1983, vydaná jako učebnice pro postgraduální studium, str. 30.



a působit na rozvoj organizace (podniku). Tím se mělo zabránit spotřebitelskému pojetí péče o pracující. Péče organizace o pracovníky měla navazovat na státní systém celospolečenské péče o obyvatelstvo. Nicméně organizace (podniky) měly vybudovat potřebné hygienické, kulturní, stravovací, ubytovací, rekreační a dětská zařízení a provozovat je z vlastních prostředků.

Byla to snaha regulovat obsah a rozsah péče zaměstnavatelů o své zaměstnance, která se ale vymkla z rukou a časem rozrostla do oblundných rozměrů. Tak např. v roce 1975 navštívila delegace generálního ředitelství Hutnictví železa Japonsko a zjistila, že v Japonsku hutě stejné velikosti (stejného výrobního výkonu) jako Nová huť Klementa Gottwalda v Ostravě-Kunčicích potřebují jen dvě třetiny zaměstnanců v porovnání s ostravským podnikem. Z toho se udává, že třetina zaměstnanců ostravského podniku představovala „sociální zaměstnanost“, která byla důsledek jednak způsobu „plánování pracovních sil“, kdy se podnikům přidělovaly kvóty zaměstnanců, ať je potřebovaly nebo ne (tím se zajišťovala plná zaměstnanost), a jednak způsobena zaměstnáváním velkého počtu pracovníků ve zdravotnickém, stravovacím, rekreačním a bytovém hospodářství. Například Hutnictví železa mělo na 143 tis. zaměstnanců v 17 podnicích, ve své režii 4 nemocnice, přes 500 lékařů, 36 rekreačních zařízení, z toho 3 v zahraničí, přes 14 000 bytových jednotek, domov důchodců a útulek pro osamělé ženy s dítětem, a vařilo v závodním stravování přes 85 tis. jídel denně. Ve VSŽ Košicích měli i farmu se skleníky, vytápěnými teplem z chladíren, a vedle čerstvé zeleniny celý rok produkovalo i prasata pro své závodní stravování<sup>84</sup>.

Výrobní resorty začaly zaměstnávat i psychology a sociology ve svých výzkumných ústavech. Tak např. ve VUSTE (strojírenský průmysl) pracoval PhDr. Antonín Raška, ve VÚChT (výzkumný ústav chemické technologie) PhDr. Oleg Alexa, v ZTS (závody těžkého strojírenství) PhDr. Helena Woleková, v TEVÚH JUDr. Igor Tomeš, atd. Podobná pracoviště byla vytvořena v hornictví a stavebním a spotřebním průmyslu. I Dům Techniky v Pardubicích zřídil takové pracoviště, kde pracoval PhDr. Drahoslav Slejška a PhDr. Otto Sedláček a další sociologové. Organizovaly se výzkumy, které měly obecnější význam (např. pardubický výzkum „Člověk v závodě“). Pozoruhodné na tom bylo, že většinou to byli lidé z vysokých škol a vědeckých pracovišť, postižených Husákovými čistkami, kteří se pravidelně scházeli na akcích pořádaných Slovenskou sociologickou společností, a pěstovali něco, čemu se tehdy říkalo „reálná“ sociologie, odlišná od „oficiální“ apologetické sociologie pěstované v tehdejší Sociologickém ústavu ČSAV.

Připočteme-li sociální náklady podniků k uvedeným sociálním nákladům státu, dostáváme se k astronomickým číslům, která dlouhodobě byla neudržitelná. Komunistická představa Gustáva Husáka, že komunismus se vybuduje cestou zvyšování mezd a snižování životních nákladů, se ukázala jako neschůdná, pomýlená. Populismem si obyvatelstvo nekoupil. Po brutálním potlačení několika demonstrací se

<sup>84</sup> Viz výzkumné zprávy Technicko-ekonomického výzkumného ústavu hutního průmyslu (TEVÚH), který spadal pod ministerstvo hutnictví a těžkého strojírenství.

lidé začali bát a začala doba dvojího života, kdy lidé masově utíkali do chatových kolonií a k chalupaření jako k alternativě „oficiálního“ společenského života, vyhýbali se politickým projevům a chodili poslušně do „oslavných“ průvodů. Naopak počáteční nespokojenost rostla a záhy našla svůj výraz v Chartě 77 a dalších podobných veřejných projevech<sup>85</sup>. Byly reakcí na mezinárodní konferenci o bezpečnosti a spolupráci, která se konala v Helsinkách (1975), která svými závěry sice zabránila další válce v Evropě, ale také přijala tzv. třetí koš o lidských právech. Všichni v postkomunistických státech se začali domáhat realizace lidských práv. Charta 77 jako první rozvinula své aktivity. Následovali další jako např. polská organizace *Solidarność* a i akademik Andrej Zacharov v SSSR.

Toto období končí XV. sjezdem KSČ, který „se pochválil, jak to dobře vedl“ a vytýčil další nesplnitelné cíle pro další pětiletku.

### 4.3 Období 1976–1981

Je to období mezi XV. a XVI. sjezdem KSČ. Z hlediska sociálního státu se toto období vyznačuje minimálními změnami v sociálním zabezpečení a tupým přebíráním „sovětských zkušeností“ a již bezduchým podřizováním se sovětským zájmům. Stát ekonomicky ztrácel tempo růstu, což je patrné z tabulky č. 4, a nebyl schopen udržet tak vysoké sociální náklady, které byly nastartovány XIV. sjezdem KSČ. Proces korporatizace dosáhl vrcholu.

Toto období je poznamenáno závěry XV. sjezdu KSČ<sup>86</sup>. Gustáv Husák na něm konstatoval, že „na základě růstu výroby a její efektivity jsme mohli v celém rozsahu splnit velkorysý sociální program XIV. sjezdu, podstatně zvýšit životní úroveň lidu“. Uváděl, že při stabilitě maloobchodních cen, které byly subvencovány státem, vzrostly peněžní příjmy obyvatelstva o 66 mld. Kčs (tj. o 29 %), potřeba potravin o 23 %, spotřebního průmyslového zboží o 37 % a objem placených služeb pro obyvatelstvo stoupl o 27 %. Do nových 614 tisíc bytů se mělo nastěhovat zhruba milion občanů. Přiznal však, že „vstupujeme do nové etapy, v níž se naše ekonomika bude vyvíjet za náročnějších vnitřních a vnějších hospodářských podmínek. Extenzivní zdroje růstu jsou prakticky vyčerpány, zvýšené úkoly je třeba plnit v podstatě s dosavadními a někde i s menšími počty pracovníků při pomalejším přírůstku energie a surovin. Růst společenské výroby, nutný pro další vzestup hmotné a kulturní úrovně lidu, bude klást stále větší nároky na využití intenzivních růstových faktorů, na efektivní chod celého hospodářství, na proporcionální rozvoj výrobních i nevýrobních oblastí, na ochranu našeho životního prostředí.“ Růst cen svedl na růst světových cen surovin, paliv, energie i potravin. Nicméně sliboval, že „počítáme především s dalším růstem osobní spotřeby o 23–25 %. Jejím hlavním zdrojem bude vzestup pracovních příjmů obyvatelstva. Průměrná měsíční mzda v roce 1980 dosáhne přibližně 2700 Kčs“, další růst

85 Pithart, P. *Devětaosmdesátý*, Praha Academia 2007.

86 XV. sjezd KSČ Praha 12.–16. dubna 1976, Svoboda, 1976, Brno.

„společenské spotřeby, zejména ve školství, zdravotnictví, sociální péči, kultuře a tělesné výchově. Na společenskou spotřebu v 6. pětiletce vynaložíme 607 mld. Kčs, což je o 38 % víc, než v pětiletce předchozí.“ Za jeden z předních úkolů proklamoval „hmotné zabezpečení systému společenské péče o rodiny s dětmi, mladá manželství, studující a pracující mládež a starší generaci, který jsme po 14. sjezdu podstatně zdokonalili a podle vytvořených ekonomických možností jej budeme dále rozvíjet“.

Tyto záměry byly zapracovány do Směrnice pro hospodářský a sociální rozvoj ČSSR v letech 1976–1980<sup>87</sup>.

Místo slibovaného hospodářského růstu o 29 % za období 1976–1980 ekonomika v tomto období prodělávala velké těžkosti a národní důchod vzrostl jen o necelých 19 %, což je patrné jak z grafu č. 1, tak z tabulky č. 4.

**Tabulka č. 4: Vývoj národního hospodářství 1976–1982**

Rok	Vytvořený národní důchod v mil. Kčs	1948 = 100 %	100 % = předchozí rok	Růst ND
1976	408 399	530,9	99,616 801	-0,4
1977	418 182	533,2	102,395 452	2,4
1978	414 990	576,0	99,236 696	-0,8
1979	460 667	593,5	111,006 771	11,0
1980	486 281	610,8	105,560 199	5,6
1981	473 334	610,2	97,337 476	-2,7
1982	496 035	611,6	104,795 979	4,8

Pramen: Jelínek, J., *Historická statistická ročenka ČSSR, Praha, 1985, SNTL*

Za stejné období společenská spotřeba vzrostla o 24 %, takže opět ujídala z peněz, které by se jinak měly investovat do rozvoje ekonomiky, což je patrné z tabulky č. 5.

**Tabulka č. 5: Jak rostla společenská spotřeba 1968–1981**

Rok	Společenská spotřeba celkem	1968 = 100 %	Z toho Výrobky zdarma*)	1968 = 100 %	Z toho služby zdarma	1968 = 100 %	Z toho Sociální dávky	1968 = 100 %
1968	62363	100	3645	100	27638	100	31080	100
1976	115301	185	6648	182	51471	186	56962	183
1977	119904	192	7060	194	53907	195	58947	190
1978	123863	199	7365	202	56841	206	60437	194
1979	129807	208	7918	217	57947	210	63944	206
1980	137215	220	8532	234	59603	216	69080	222
1981	142504	228	8962	246	63263	229	70300	226

Pramen: ČSÚ a Jelínek, J. *Historická statistická ročenka ČSSR, Praha, SNTL, 1985*

<sup>87</sup> *Směrnice pro hospodářský a sociální rozvoj ČSSR* in (Blažek, Zdeněk a kol., Sociální politika, Učební text Hutnického Institutu, Ostrava-Zábřeh, 1977, str. 17-21).

Z tabulky č. 5 je patrné, že stát se snažil neúspěšně tlumit náklady na sociální dávky a naopak subvencoval ceny, aby růst výrobních nákladů neohrozil ideologickou tezi o „snižování cen za socialismu“. „V oblasti osobní spotřeby bylo dosaženo poměrně vysokého stupně nasycení základních potřeb všech vrstev obyvatelstva. Pokud jde o kvalitu, dostupnost spotřebního zboží, technickou úroveň, stala se situace v ČR od konce sedmdesátých let neuspokojivou. ... V rámci společenské spotřeby hrály podstatnou roli neplacené služby pro obyvatelstvo, které však neměly adresný sociální charakter (osobní doprava, bytové hospodářství, kultura, komunální služby apod.) a byly při jejich značném rozsahu velmi neefektivní, což byl jeden z faktorů nedostatečné zainteresovanosti obyvatelstva a vedoucích pracovníků na dynamickém rozvoji“<sup>88</sup>. Tak vývoj hodnotí dnes komunisté. Tento trend je patrný až do roku 1989.

Útlumové programy dopadly nejvíce na důchodce. Charta 77 v té době analyzovala životní úroveň důchodů slovy „Důchodci jsou jednou z nejbezbrannějších sociálních skupin. O jejich osudu se rozhoduje v institucích, kde nemají své zástupce. Toto rozhodování je direktivní a většinou nevěřejné. V jednání úředníků s důchodci se často objevuje nevládnost, přezíravý přístup. Byrokraté na ně pohlížejí jako na příživníky, kteří žijí z výsledků práce aktivně činného obyvatelstva. Stále se připomíná, co jim stát dává. Přitom se nebere v úvahu, že několik desítek let si platili na budoucí důchodové zabezpečení a právě oni ‚vydržovali‘ tehdejší důchodce“<sup>89</sup>.

Nicméně si Gustáv Husák na XVI. sjezdu KSČ (1981) pochvaloval, že se pokračovalo v uskutečňování sociálního programu založeného 14. sjezdem, i když připustil, že jeho tempo a rozsah se musel přizpůsobit vytvářeným zdrojům. „Upevnily se sociální jistoty, zlepšily životní podmínky občanů, vzrostly osobní a společenské spotřeby obyvatelstva“.

Opatrně se rozvíjela sociální péče, zakotvená zákonem (zákon č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení), který vymezil sociální péči jako péči, kterou zajišťuje stát občanům, kteří „se ocitli v nepříznivých životních poměrech a nemohou je překonat bez pomoci společnosti, a občanům, jejichž životní potřeby nejsou jinak zajištěny, zejména dávkami nemocenského pojištění a důchodového zabezpečení nebo jinými dávkami a službami, poskytovanými podle zvláštních předpisů“. Od ní je odděleně upravena péče o staré občany a občany těžce postižené na zdraví.<sup>90</sup>

Tímto zákonem se mimo jiné nově zavedl (i) částečný důchod za výsluhu let, (ii) povinné (nárokové) zvýšení důchodu nebo výchovného pro bezmocnost, (iii) dále sjednotil sociální zabezpečení družstevních rolníků a zaměstnanců, (iv) náhradní doba osobní péče o blízkou osobu, která byla převážně nebo úplně bezmocná. Byla zrušena tzv. zvláštní daň z důchodu a výhodněji upraveno zvýšení starobního důchodu za

88 Alexej Bálek, CSc., místopředseda Rady TAP ÚV KSČM, *Proč ztroskotal socialismus v Československu*, archiv KSČM, www.kscm.cz.

89 Císařovská, B., Prečan, V. (eds.), *Charta 77 - dokumenty*, díl I. str. 335 -dok. 143.

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

každé 3 měsíce odložení odchodu do důchodu. V oblasti zabezpečení účastníků odboje byly zvýšeny nejvyšší a nejnižší výměry všech důchodů s výjimkou sirotčích. Byly však zrušeny předpisy o zvláštních nárocích bývalých státních a některých nestátních veřejných zaměstnanců a o nárocích z penzijního nadlepení. Rovněž dávky přiznané podle předpisů platných před 1. lednem 1957 (zejména úrazové důchody a zaopatřovací požitky válečných poškozených) zanikly, byly-li vypláceny spolu s některým důchodem z důchodového zabezpečení; zánik nároku spočíval ve sloučení s daným důchodem. Došlo k valorizaci důchodů (*nařízení vlády č.135/1975 Sb.*).

Souběžně byl vydán i zákon ČNR č. 129/1975 Sb., o působnosti orgánů v sociálním zabezpečení. Upravoval soustavu republikových orgánů sociálního zabezpečení, jejich působnosti (rozhodovací, posuzovací, navrhovací a organizační a vzájemné vztahy).

Po určitém „klidu zbraní“ v roce 1977 a po určitém ekonomickém oživení byl v roce 1978 podstatným způsobem rozšířen okruh prací, při nichž se starobní důchod poskytoval v nezměněné výši. Souviselo to s nedostatkem pracovních sil, které pociťoval zejména průmysl.

V roce 1979 se zvýšily důchody, přídavky na děti a výchovné. Došlo i k sjednocování úprav nemocenského pojištění některých kategorií osob; byly stanoveny odchylky od obecné úpravy, např. u domácích pracovníků, sezonních a kampaňových pracovníků, pracovníků na nepravidelnou výpomoc, studentů a žáků, pracovníků činných na základě dohody o pracovní činnosti a dalších. V témže roce bylo novelizováno několik předpisů sociálního zabezpečení. Byla jimi např. zrušena některá omezení v konstrukci výpočtu důchodů zavedená v letech 1959 až 1964. Za nejvýznamnější změnu lze považovat určité umělé vytvoření ekvivalentu daně ze mzdy pro členy JZD.

V tomto období výrazně pokročila korporatizace sociální ochrany a sociální stát se dále zbavoval svých sociálních kompetencí. V roce 1974 do ČR dorazila zpráva, že podnik Světлана u Leningradu (dnes St. Petěrburku) začal úspěšně „sociálně plánovat“. Tato iniciativa byla podpořena vedením KSSS a v roce 1976 převzata ÚV KSČ. Nešlo o nic jiného než o méně dokonalou techniku „péče o pracující“, která byla u nás již běžnou praxí. Nicméně v letech 1976 se masivně začalo rozvíjet sociální plánování podle sovětského vzoru. Zatímco program „péče o pracující“ byl součástí tehdejšího systému kolektivních smluv, vlastně by se dalo říci, jejich osou, plány sociálního rozvoje pracovních kolektivů se staly součástí státních plánovacích procesů. Byly vydávány metodiky a korporativní odpovědnost za sociální ochranu, kromě státních dávek, byla dokončena. Souběžně s tímto procesem probíhalo sociální plánování obcí a regionů, kterým se v podstatě odpovědnost za sociální péči přenesla na národní výbory. V útvarch regionálního plánování se přijímali sociologové, kteří se těmito plány zabývali<sup>91</sup>.

Toto období, ve kterém sociální stát v podstatě ve vývoji věcně stagnoval a jen jeho náklady rostly dalším zvyšováním dávek, kdy se plně podřizoval sovětským vzorům,

---

91 Např. M. Illner, a J. Musil ze sociologického ústavu ČSAV.

bylo Gustavem Husákem hodnoceno na XVII. sjezdu KSČ (1981)<sup>92</sup> jako pokračování v uskutečňování sociálního programu založeného XIV. sjezdem, zejména rozsáhlou bytovou výstavbou a pokračováním v zvyšování péče o dítě, matku a mladá manželství; prostředky vynaložené na placenou mateřskou dovolenou, přídavky na děti, novomanželské půjčky i jiné vymoženosti vzrostly od roku 1975 o 26,4 %. Na dávky sociálního, nemocenského a důchodového zabezpečení a na pomoc rodinám s dětmi bylo vynaloženo v r. 1980 68,4 mld. Kčs - téměř o třetinu více než v 1975.

Normalizace dále ujídala naši budoucnost. Ekonomické těžkosti a pokles v růstu národního důchodu se projevovaly nedostatky v zásobování obyvatelstva. Rozmáhal se „černý“ obchod a naturální směna mezi profesemi<sup>93</sup>. Aby doktor mohl mít spravené auto, musel poskytnout výhodu automechanikovi, a naopak. Začaly se výrazněji projevovat různé formy občanské neposlušnosti „v rámci zákona“ i mezi dělníky v podnicích jako např. podávání skupinové výpovědi jako protest proti poměrům v podniku, přestalo se chodit na oficiální manifestace, odmítaly se nabízené funkce. Rostla agresivita komunistických agitátorů.

#### 4.4 Období 1982–1989

Toto období začíná vážnými ekonomickými těžkostmi. Je dobou rozkladu, s mezičasy v polovině osmdesátých let, kdy se Gorbačov ujal moci v SSSR (1985) a pokusil se o demokratizaci komunismu. Zmatky, které v řadách KSČ Gorbačov způsobil, byly patrné ze změn v akcentech kladených na různé otázky v dokumentech KSČ a vlády druhé poloviny osmdesátých let.

V tomto období se uskutečnily dva sjezdy, jeden „postaru“ v roce 1981 a druhý v roce 1986 se snahou pochopit, co se děje. Další se měl konat v roce 1991, ale k němu už nedošlo.

V dubnu roku 1981 Gustáv Husák<sup>94</sup> tradičně směle lhal o úspěších předešlé pětiletky a vytyčoval nesplnitelné úkoly. Tleskal nad tím, jak rostl národní důchod, avšak přiznal i, že „*nejdou to špatné výsledky, ale plánovaných temp růstu na léta 1976–1980 jsme nedosáhli...*“. Svaloval to na „*zostření diskriminace vůči ČSSR z kapitalistického světa a konkurence na světových trzích. Naše ekonomika na to nebyla plně připravena...*“. Ve skutečnosti zaostávání bylo dlouhodobě působeno vnitřními příčinami, mezi které patřil i zpomalený růst produktivity práce, rostoucí potíže v zásobování obyvatelstva a zpomalený růst mezd oproti rychle rostoucím životním nákladům; mzdy ročně rostly jen o 2 % a náklady o 3 i více procent. Částečně byla tato disproporce tlumena rostoucími subwencemi do cen. Potíže v zásobování obyvatel-

92 16. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 6. dubna–10. dubna 1981. 1. vyd. Praha Svoboda 1981.

93 Tehdy se šířila anekdota, že „*socialismus je systém, kdy nic není v obchodech, ale všichni všechno mají*“.

94 16. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 6. dubna–10. dubna 1981. 1. vyd. Praha Svoboda 1981.

stva přiznal na sjezdu Štrougal slovy „*Jeho nabídka (rozuměj průmyslu a zemědělství) však plně neuspokojovala v sortimentu a kvalitě požadavky spotřebitelů*“.

Přiznal, že i růst společenské spotřeby se zpomalil a „*tempo a rozsah se musel přizpůsobit vytvářeným zdrojům*“. Proto začal údaje uvádět v absolutních číslech, místo v procentech jako dříve, čímž běžným lidem „zakryl“ pokles v tempech. Nicméně tempo růstu sociálních nákladů bylo vysoce nad možnosti národního hospodářství. Prostředky vynaložené na placenou mateřskou dovolenou, přídavky na děti, novomanželské půjčky i jiné vymoženosti pro rodiny vzrostly od roku 1975 o 26,4 % a na dávky sociálního, nemocenského a důchodového zabezpečení téměř o třetinu více než v roce 1975. „*V roce 1980 byla na školství, kulturu, zdravotní a sociální péči vynaložena čtvrtina národního důchodu*“.

Přes viditelný útlum koncem 70. let, který vyvrcholil ekonomickým propadem v roce 1981 (viz předešlou podkapitolu), Husák na sjezdu sliboval další růst sociálních nákladů, i když tentokrát opatrněji. Nicméně vyhlásil, že „*blaho člověka je a zůstane nejvyšším smyslem našeho snažení*“. Tvrdil, že „*maloobchodní ceny za socialismu musí plnit nejen svou ekonomickou funkci, ale také odpovídat záměrům sociální politiky*“, tedy že stát bude zvyšovat dotaci cen, „*aby růst velkoobchodních cen nebyl živelně přenášen do cen maloobchodních*“. Korporatizaci a diverzifikaci zdrojů sociální politiky již vyhlásil jako oficiální strategii slovy „*Nadále bude významnou součástí naší sociální politiky péče o rodiny s dětmi, staré a invalidní občany. Kromě prostředků poskytovaných státem je nutné zvyšovat podíl podniků, závodů a družstev na rozšiřování kapacit dětských zařízení a služeb sociální péče. K tomu je také potřeba účelněji využívat prostředků národních výborů*“.

Jaká však byla skutečnost?

**Tabulka č. 6: Vývoj národního hospodářství 1983–1989**

Rok	Vytvořený národní důchod v mil. Kčs	1948 = 100 %	100 % = předchozí rok	Růst ND	100 % = 1980
1983	507 325	626,4	102,276 049	2,3	
1984	513 513		101,219 731	1,2	105,6
1985	528 587		102,935 466	2,9	108,7
1986	542 203		102,575 924	2,6	111,5
1987	553 388		102,062 881	2,1	113,8
1988	568 949		102,811 951	2,8	117,0
1989	572 353		100,598 296	0,6	117,7

*Prameny: Jelínek, J., Historická statistická ročenka ČSSR, Praha, 1985, SNTL*

*Bálek, A., Československá ekonomika v osmdesátých letech 20. století, Acta Oeconomica Pragensia, roč. 15, č. 7, 2007, (cit. 27. 2. 2010).*

*Dostupné též na WWW: <http://www.vse.cz/aop/pdf/176.pdf>*

Neúspěšný hospodářský vývoj v prvních letech 80. let neumožňoval další pokračování „měkké“ sociální politiky. Štrougal na sjezdu (1986) přiznal, že řešení některých vnitřních problémů rozvoje ekonomiky se promítlo do 7. pětiletého plánu, ve kterém byla dána přednost obnovení rovnováhy ekonomického rozvoje před jeho dynamikou, která se zpomalila.

Ekonomický útlum byl patrný ve většině zemí RVHP (Rady vzájemné hospodářské pomoci) a bylo nutné změnit ekonomickou a sociální strategii komunismu. To bylo příčinou změny, ke které došlo v r. 1985. Gorbačov byl zvolen generálním tajemníkem KSSS a vyhlásil „*liberalizační*“ reformy shora, které se označovaly jako Perestrojka (přestavba) a Glasnosť (otevřenost).

Zásadní změnu představoval XXVII. sjezd KSSS, kde Gorbačov prosadil politiku „*glasnosti*“ a „*perestrojky*“. Cílem přestavby bylo urychlení rozvoje. Formuloval to slovy: „*Co rozumíme urychlením? Především zrychlení tempa hospodářského růstu. A nejen to. Jeho podstata je v nové kvalitě růstu: ve všestranné intenzifikaci výroby na základě vědeckotechnického pokroku, strukturální přestavby ekonomiky, efektivních forem řízení, organizace a stimulování práce.*“<sup>95</sup> Požadoval otevřenost politiky a její „*demokratizaci*“.

Změna kursu po nástupu M. Gorbačova k moci v tehdejší SSSR v roce 1985 odrazila i na jednání 17. sjezdu KSČ. V souladu s požadavkem „*otevřenosti*“ Gustav Husák přiznal prudké zhoršení a nepříznivé působení propadu ekonomiky na náš vnitřní vývoj. Sváděl to na výrazný vzrůst nákladů na opatřování surovin, materiálů, palivoenergetických zdrojů z domácí produkce i z dovozu, na nutnost urychlit splácení úvěrů ve volných měnách a na slabší úrodu v 1981 a 1982 kvůli počasí. Najednou vedení pochopilo, že projídat výnosy z národního hospodářství nebyl dobrý nápad, a Štrougal požadoval „*změny technologického způsobu výroby*“ a požadoval *zavádět* technologické způsoby výroby na vědeckých základech.

Jako všude ve vyspělé Evropě se zaměstnanost v nevýrobních odvětvích zvyšovala rychleji než v odvětvích hmotné výroby. Podíl nevýrobní sféry na celkovém počtu pracovníků se zvýšil z 21,9 % v roce 1975 na 24,6 % v roce 1985. V duchu „*perestrojky*“ konstatovala Šolcová, že „*řízení této proporce bude v budoucnu vyžadovat zvýšenou pozornost. Možnost rychlejšího růstu zaměstnanosti v nevýrobní sféře a tím zdokonalování péče o pracující jsou přímo podmíněny růstem společenské produktivity práce v materiální výrobě a rychlejším zaváděním vědy a techniky do praxe. Ve výrobní i nevýrobní sféře nelze připouštět růst počtu pracovníků v různých neefektivních a často okrajových oblastech, které ve svém důsledku oslabují možnosti výroby a lepšího využití základních fondů*“.<sup>96</sup> To by však vyžadovalo reformu nástrojů sociální spotřeby.

Ač bylo nutné reformovat soustavy sociální spotřeby, vedení státu k tomu nemělo odvahu, protože nespokojenost obyvatelstva viditelně rostla. Proto se československá

95 XXVII. sjezd KSSS. *Dokumenty a materiály*. Praha, Svoboda 1986, s. 23.

96 Šolcová, M., *Některé teoretické podněty pro rozvoj sociální politiky ve světle závěrů XVII. sjezdu KSČ*. In Praha, Bulletin Ústavu marxismu-leninismu ÚV KSČ, 1987.



vláda snažila získat si obyvatelstvo velkorysou sociální politikou. Změnila však rétoriku. „*Základem růstu životní úrovně musí být pracovní příjmy.*“ Tedy už ne cestou růstu sociálních nákladů ... „*Naše sociálně ekonomická politika musí bezpodmínečně zabezpečovat soulad růstu výdělků a produktivity práce. Dodržení této zásady je předpokladem rovnováhy na vnitřním trhu a kvality kupní síly naší koruny.*“ Tedy už ne bezpodmínečný růst mezd, ale růst podmíněný produktivitou. Zlepšení sociálního zabezpečení muselo být v souladu s vytvořenými zdroji.

Tyto změny v sociální politice se projevy i ve vývoji legislativy až po roce 1985. Do té doby se pokračovalo v dosavadní velmi štedré praxi. Zvyšovaly se krátkodobé dávky a došlo k několika nepatrným zvýšením důchodů a k vytvoření skupiny nejpreferovanějších hornických zaměstnání. Sociální zabezpečení prakticky stagnovalo.

V roce 1982 byly zvýšeny některé sociální dávky na děti (nařízením vlády ČSSR č. 9/1982 Sb.), podmínky pro vznik nároku na dávky v hornictví (zákon č. 74/1982 Sb.) a zvýšeny pravomoci vlády zvyšovat dávky nařízením (zákon č. 73/1982 Sb.). Současně došlo k některým změnám podmínek poskytování vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství. V důchodovém zabezpečení došlo ke zvýšení důchodů v souvislosti s cenovými opatřeními přijatými v roce 1979 a 1982 jako částečná kompenzace těchto opatření.

V roce 1983 došlo ke sjednocení sazeb nemocenského (zákon č. 148/1983 Sb.) a důchodových reforem (zákon č. 116/1983 Sb.). Zavedlo se důchodové zabezpečení občanů, poskytujících služby na základě povolení národního výboru (vyhláška č. 141/1983 Sb.).

V roce 1984 v návaznosti na přijetí nového školského zákona došlo ke změnám v oblasti nemocenského zabezpečení (zákon č. 57/1984 Sb.). Další změny v nemocenském zahrnovaly zvýšení horní hranice čisté denní mzdy pro výpočet dávek (zákon č. 109/1984 Sb.). V důchodovém zabezpečení se nově upravilo poskytování důchodu některým pracujícím důchodcům; souběh mzdy a důchodu se povolil pro zaměstnání na dobu nejvýše jednoho roku a dosažení hrubého příjmu nejvýše 22 000 Kčs v kalendářním roce.

V roce 1985 došlo ke zvýšení nejstarších důchodů (přiznaných před rokem 1970) a důchodů, které byly jediným zdrojem příjmu (zákon č. 108/1984 Sb.). Znovu byly zvýšeny v roce 1987.

Po politických změnách v roce 1985 se začalo sociální zabezpečení reformovat. V roce 1987 se provedly parametrické změny v nemocenském zabezpečení, které se dotkly podpory při ošetřování člena rodiny (zrovnoprávnění obou rodičů) a peněžité pomoci v mateřství (délka podpůrcí doby a stanovení dne nástupu na mateřskou dovolenou). Ke změnám došlo i v době poskytování dávky v případě převzetí dítěte do péče nahrazující péči mateřskou (zrovnoprávnění mužů). Reformy pokračovaly i v roce 1988 (zákon č. 103/1988 Sb.), kdy peněžitá pomoc byla poskytována i pracovníkovi, který pečuje o dítě, jestliže jeho nemocné manželce se neposkytuje peněžitá pomoc v mateřství. U přídatku na děti měnila podmínky pracovního úvazku a odpracované doby.

Pokud jde o důchodové zabezpečení, tvrdilo se, že konkrétní podmínky nároku a konstrukce výpočtu důchodů stanovené před mnoha lety již nevyhovují, zvyšuje se nivelizace důchodů a oslabuje se ekonomická i sociální funkce důchodů. Vzhledem k tomu bylo rozhodnuto provést úpravy systému, a to ve třech etapách. V první etapě (1. 10. 1987) byly zvýšeny nízké důchody, které byly jediným zdrojem příjmu. Ve druhé etapě (1. 10. 1988) došlo k diferencovanému zvýšení všech vyplácených důchodů podle data jejich přiznání a v konstrukci výpočtu důchodů bylo záměrem posílit zásluhové hledisko při vyměřování důchodů (zákon č. 100/1988 Sb.). Záměrem třetí etapy, která se měla uskutečnit v roce 1990, bylo zavést přizpůsobování důchodů v závislosti na vývoji mezd.

Některé parametrické změny byly provedeny v roce 1988. Nejprve od 1. července bylo upraveno mimořádné poskytování starobního důchodu občanům, kteří byli z uvedených důvodů uvolněni z dosavadního zaměstnání, jimž chyběly do věkové hranice nejvýše dva roky a kterým příslušný národní výbor nemohl zajistit odpovídající zaměstnání (nařízení vlády č. 118/1988 Sb.). Reagovalo se na připravované změny v organizaci národního hospodářství a státních orgánech.

Hlavní změny nabyly účinnost až 1. října 1988. Zákon č. 100/1988 Sb. nepřevzal částečné důchody za výsluhu let a důchody manželky přeřadil z dávek dobrovolných mezi dávky nárokové. Provedl řadu změn na úseku výpočtu důchodu. Převážná většina druhů důchodů přiznaných před 1988 byla zvýšena obdobně jako v roce 1975.

Tento proces dílčích parametrických změn pokračoval i v roce 1989 např. mimořádným poskytováním starobního důchodu pracovníkům v hlubinném hornictví, propouštěným v souvislosti s útlumovými programy. Šlo o změnu podmínky délky doby chybějící do věkové hranice na pět roků - oproti obecným dvěma rokům.

Nadále pokračovala politika přesouvání sociálních činností na podniky. Ke konci tohoto období velké podniky provozovaly vedle již uvedených zařízení ještě i domy kultury, domovy důchodců pro své zaměstnance, jesle a mateřské školky pro své zaměstnance. V 80. letech začaly systematicky zaměstnávat sociální pracovníce. Např. kladenská POLDI měla koncem 80. let vedle závodních doktorů na každých 2500 zaměstnanců sociální pracovníci, která se starala o jejich potřeby, pracovala s občany cikánského původu, kteří byli zaměstnaní v podniku, atd. Vznikaly i první postgraduální kurzy pro ně. Mezi prvními byl roční postgraduální kurs pro sociální pracovníky, který organizovala katedra ekonomiky a řízení chemického průmyslu v roce 1982.

Rozsah a sociální zátěž podniků je patrná z následujícího konstatování M. Šolcové: *„Péče o pracující v podnicích tvoří důležitou součást sociální politiky strany. Jen z fondu kulturních a sociálních potřeb bylo poskytnuto za 6. pětiletku na péči o pracující více než 25 mld. Kčs a za 4 roky 7. pětiletky téměř 29 mld. Kčs. ... V tomto směru orientoval další rozvoj péče podniků o pracující i XVII. sjezd KSČ“.*

O rozsahu podnikových sociálních nákladů lze usuzovat z následujících čísel. V péči o pracující se rozvíjelo především závodní stravování, kde se v roce 1984 stravovalo téměř 44 % zaměstnanců, a poukázky na stravování v restauracích dostávalo dalších

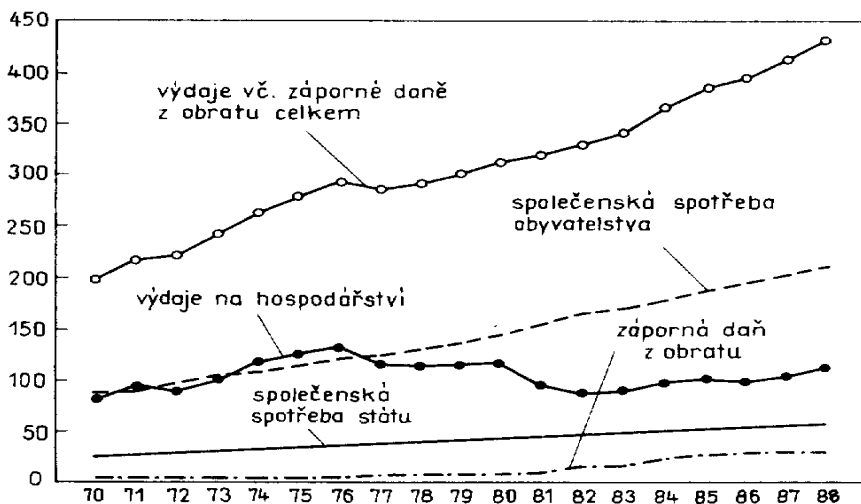
zhruba 10 % zaměstnanců. V rozsáhlé základně podnikových a odborářských rekreačních zařízení se ročně vystřídalo 3,5 milionů účastníků, 520 tisíc dětí se zúčastnilo pionýrských táborů. K tomu se musí ještě připočítat správa rozsáhlého bytového fondu, jeho výstavba a údržba, řešení bytových otázek, rozšiřování předškolních zařízení, domovů pro osamělé matky a pro důchodce - bývalé zaměstnance a řadu dalších oblastí.

Sociální ochrana byla rozsáhlá, ale bez alternativ. Občan mohl jen přijímat, co stát byl ochoten poskytnout. Nivelizace mezd a sociální ochrany ubírala lidem zájem o práci. Produktivita práce rostla velmi málo. Lidé ztráceli stimulace k výkonu.

## 4.5 Doslov

Normalizace měla formát okupace. Aby byla pro většinu lidí snesitelná, plývala sociálními náklady. Byla až ekonomicky neúnosně sociálně štědrá. Sociální náklady přitom rostly rychleji než národní důchod, než produktivita práce a v osmdesátých letech i rychleji než mzdy. Rostl i počet chudých<sup>97</sup> a sociálně potřebných, kteří propadali sítím sociální péče, kterou stát nabízel. I tyto skutečnosti přispěly k samočinnému rozpadu komunistického režimu, kde stačilo jen „trochu ťuknout“ v roce 1989. Je to patrné z grafu č. 2.

**Graf č. 2. Vývoj základních výdajových položek státního rozpočtu**  
(včetně záporné daně z obrátu)



Pramen: kolektiv autorů Ministerstva financí ČSFR Analytický přehled vývoje čs. ekonomiky a rozpočtového hospodářství v letech 1970–1989, DT: 336.12;338.1 (437)

97 Viz Výzkumy M. Hiršla vydávané VÚPSV v sedmdesátých a osmdesátých letech.

Konec se tušil<sup>98</sup> a někteří se na něj už v letech 1988 a 1989 připravovali. Diskutovalo se i psaly se scénáře. Diskutovalo se nejen v kruzích disidentů, ale i na jiných fórech, jako byla setkání v Domě techniků na Novotného lávce v Praze, v seminářích, vedených odborníky z vysokých škol a vědeckovýzkumných pracovišť (např. Prognostický ústav). Jedno středisko, které se zabývalo otázkami důležitými pro budoucnost sociálního státu, bylo díky Jiřímu Šanderovi ve VÚPSV, kde se uvažovalo o demokratickém uspořádání rodinné politiky (skupina vedená Josefem Alanem) a sociálního zabezpečení (skupina vedená Igorem Tomešem, v níž pracovala i Jiřina Šiklová a další dnes známí odborníci)<sup>99</sup>. Materiály z těchto diskusí se částečně dochovaly. Z nich je patrné, že sloužily v roce 1990 jako podklady pro přípravu vládního Scénáře sociální reformy (1990).

Komunistický sociální stát vycházel ze záměrné diskriminace „*třídního nepřítele*“ a pozitivní diskriminace „*dělnické třídy*“. Pozitivně byli diskriminováni dělníci ze zdraví škodlivých provozů, ve kterých stát neodstraňoval příčiny poškození zdraví. Za druhé, preference byly pro „*zasloužilé členy KSČ*“ ve formě přídatků a osobních důchodů. Za třetí, sociální dávky byly jen jednou z forem přidělování zdrojů paternalistickým státem; byly proto vázány na doby zaměstnání a získané mzdy. Byly především zaměřené na osoby, které nepodléhaly „*povinnosti pracovat*“. Za čtvrté, musely se valorizovat důchody, protože jejich reálná hodnota v době sovětské okupace poklesla; důchodci se stali nejhudší částí obyvatelstva.

Předně se proto musely odstranit křivdy minulosti a diskriminační opatření v sociálních soustavách. Zrušily se osobní důchody pro vedoucí komunistické činitele a vypočetly se jim standardní starobní důchody. Odstranily se příplatky k důchodu pro zasloužilé členy Komunistické strany Československa a milicionáře. V souvislosti s přijetím zákona o soukromém podnikání (zákon č. 105/1990 Sb.) se odstranila diskriminace osob samostatně výdělečně činných (zákon č. 110/1990 Sb.). Odstranily se tzv. „*pracovní kategorie*“. Za druhé se vybuďovala záchranná sociální síť a začaly se systematicky valorizovat důchody.

Hned od počátku byla činnost FMPSV soustředěna na zajištění řádného chodu sociálního státu a v této věci spolupracovalo s českým a slovenským ministerstvem práce. Vedle toho muselo připravit řadu naléhavých reformních kroků. Strategii vyjádřil ministr Petr Miller slovy „*Základním cílem naší sociální strategie je plná realizace sociálních práv občanů na práci, ochranu rodiny, životní úroveň a sociální zabezpečení. Proto budeme usilovat o nastolení dynamické rovnováhy mezi příjmy z výdělečné činnosti, rodinnými rozpočty a sociálními příjmy obyvatelstva. Zdrojem dosažení těchto cílů se musí stát jak individuální ekonomické úsilí a zaměstnanost občanů v podmínkách tržního hospodářství...*“<sup>100</sup>. Tato strategie se naplňovala až do červnových voleb 1992.

98 Pithart, P. *Devětaosmdesátý*, Praha Academia, 2009.

99 Např. uveřejněné „*Principy koncepce čs. důchodového pojištění*“, VÚPSV, Bratislava 1990, řada Trendy č. 4.

100 *Tři otázky pro Petra Millera*, in Sociální politika, č. 1/1990 (červenec).

## 5. Člověk, občan a stát<sup>101</sup>

### 5.1 Realizace lidských práv jako cíl

Teprve v tomto století státy mezinárodně uznaly, že občan má právo na lidsky důstojný život a na sociální ochranu. Nová kvalita je v tom, že místo definování formy a obsahu povinnosti státu/obce se vychází z přirozeného práva člověka, které stát musí uspokojovat. Vzniká nová role státu jako organizátora povinné sociální solidarity mezi občany. Stát se v tomto směru stává služebníkem občana.

#### Geneze formulování lidských práv

Dějiny Evropy jsou i dějinami úsilí o právo člověka na důstojnou existenci, o to, aby měl subjektivní práva, která musí respektovat ostatní občane i stát. Z filantropického daru se postupně stál nárok veřejnoprávní povahy. Tato cesta byla velmi dlouhá a obtížná. Milníky na ní byla řada důležitých deklarací.

Za první deklaraci těchto lidských práv se považuje biblické desatero. Prohlášením imperativu „*nezabiješ*“ za božský příkaz bylo uznáno právo člověka na život, „*nepokradeš*“ bylo uznáním práva na soukromý majetek, atd. Tak mravní kodexy mono-teistických náboženství se staly prvním sociálním paradigmatem - právo na život.

Aristotelovo pojednání o spravedlnosti a ctnosti vymezilo první ideový rámec pro rozvoj přirozených lidských práv v občanské společnosti svobodných lidí.

Mravní příkazy však musely nabýt formy práva objektivního i subjektivního. Objektivním právem (pozitivní právo) jsou zákony a nařízení (právní řád). Jako subjektivní právo jsou pak označována práva a povinnosti jednotlivých občanů, která jim objektivní právo poskytuje a stát zaručuje (garantuje) a vymáhá (sankcionuje).

Práva poddaných poprvé uznal anglický král Jindřich I (1100–1135). Tento syn normanského dobyvatele zaručil anglosaským baronům, že bude ctít práva a platné obyčeje poddaných, aby si u nich zajistil podporu svých výbojů. Prohlášení Jindřicha I. bylo podnětem pro vyhlášení *Magny Charty Libertatum* (1215, Anglie) Janem Bezzemkem, vynucené šlechtou po králově porážce u Bouviny (1204, Francie). Na základě *Magny Charty* bylo povoleno ustavit sněm složený ze zástupců šlechty a Londýna, kterému příslušelo potvrzovat daně. Král měl ctít staré zákony a svobody šlechty. Tato listina však měla mnohem větší význam - vyhlásila princip vlády práva. Tím, že nadřadila zákon vůli panovníka, se vlastně stala prvním krokem k uznání přirozených práv člověka a omezení královského absolutismu. „*Existují státní zákony, existují práva, která náležejí obci. Král je musí respektovat. Jestli je poruší, končí závazek oddanosti a poddaní mají právo se vzbouřit.*“ A druhá zásada, která otevřela cestu svobodám - „*Žádné zdanění bez zastoupení.*“

Pro další vývoj byly důležité traktáty holandského právníka Hugo Grotia, vlastním jménem „*de Groot*“ (1583–1645), který první formuloval přirozená práva člo-

<sup>101</sup> Publikováno in Janků, Martin, a kol., *Základy práva pro posluchače neprávnických fakult*, 4. přepracované vydání, Praha C. H. Beck, 2010, str. 61–72).

věka ve svých spisech *Mare Liberum* (1609) a *De Iure Beli ac Pacis* (1625). Těmi-to spisy bojoval proti libovůli vládců a připravil cestu dalšímu vývoji.

Vývoj dále ovlivnili tři muži: Thomas Hobbes (1588–1679, Anglie), Jean Jacques Rousseau (1712–1778, Francie) a Immanuel Kant (1724–1804, Německo). První odmítal vrchnost a deklaroval přirozené právo člověka na svobodu, druhý formuloval ideu o společenské smlouvě (přirozená práva a svobody občana), třetí ideje práva (spravedlnost, svoboda, rovnost před zákonem).

Milníkem na cestě k uznání lidských práv byl další důležitý zákon *Habeas Corpus Act* (1679, Anglie). Předcházel mu soubor zákonů (*Acts of Enclosure*), kterými parlament vyloučil rolníky z politického života. Zákon *Habeas Corpus* chránil osobní svobodu občanů před soudem, zejména před svévolným uvězněním. Vymezil hranice mezi despotickou vládou a svobodným režimem. Člověk získal právo na řádný soud. Dalšími důležitými mezníky na cestě ke svobodě byly reformy Viléma Oranžského (1689–1702, Anglie), který formuloval práva parlamentu (*Bill of Rights*, 1689) a svobodu vyznání (*Toleranční zákon*, 1689).

Důležitým krokem byla také Virginská deklarace (1775, Amerika), kterou George Washington vyhlásil právo člověka účastnit se věcí veřejných. Deklarace se stala základem přirozených práv politických. Byla významným příspěvkem k vyhlášení nezávislosti amerických osad (1776) a vytvoření USA.

Všechny tyto proudy vyústily v revoluční Francii, kde roku 1789 Národní shromáždění vyhlásilo Deklaraci lidských práv. Jakobínský Konvent ji ještě doplnil o práva sociální (1794) pod heslem, že „*hladový svých práv a svobod neužije*“.

Trvalo ještě plných sto padesát let, než byla na zasedání OSN (1948) vyhlášena Všeobecná deklarace lidských práv. S myšlenkou mezinárodní písemné shody o nezadatelných a neopomenutelných lidských právech, které definuje vztah „*člověk - občan - stát*“, přišel prezident USA Franklin Delano Roosevelt. Vyslovil ji v Atlantě při příležitosti vzniku OSN (1944). Po jeho smrti se její realizace ujala jeho manželka Eleanor Rooseveltová, která ji jako předsedkyně příslušného výboru OSN dovedla až k přijetí Všeobecné deklarace lidských práv v roce 1948.

Všeobecná deklarace lidských práv byla jen politickým dokumentem. K vytvoření soustavy mezinárodněprávních závazků na poli lidských práv došlo teprve v roce 1966. Tehdy OSN přijala dva pakty o lidských právech, které jsou ratifikovatelné a mají tudíž podobu závazného mezinárodního dokumentu, vymahatelného obvyklými mezinárodněprávními sankcemi. Pod tlakem zejména SSSR a jeho spojenců byly vypracovány pakty dva:

- (i) o ekonomických, sociálních a kulturních právech a
- (ii) o občanských a politických právech.

Tím byla umožněna oddělená ratifikace obou paktů. Tehdejší ČSSR ratifikovala oba pakty a uveřejnila je ve Sbírce zákonů (č. 120/1976). Podle Ústavní listiny základních práv a svobod, přijaté Federálním shromážděním (1991), se staly součástí našeho právního řádu.

Proces mezinárodněprávní kodifikace lidských práv dovršilo přijetí řady dalších dokumentů. OSN přijala Deklaraci o právech dítěte (1959) a Úmluvu o právech dítěte (1989). Rada Evropy přijala Sociální chartu (1961). Evropská Unie rovněž přijala Sociální chartu (1989), která je směrnicí také pro země usilující o přijetí do tohoto svazku.

## 5.2 Všeobecná deklaráce lidských práv (1948)

Všeobecná deklaráce lidských práv vychází z koncepce přirozených lidských práv. Je definicí toho, co člověku musí náležet, aby se mohl plně realizovat ve společnosti. Tato práva souvisejí s jeho lidskou existencí, s jeho právem projevit se jako osobnost a s jeho právem na důstojný život. Těmto právům odpovídá povinnost státu vytvořit podmínky pro jejich naplnění.

Základním právem člověka je právo na život. K tomu, aby mohl své právo realizovat, musí společnost:

- (i) jeho život chránit (ve vazbě člověk - občan - stát) a
- (ii) poskytnout mu podmínky pro důstojný život.

Tato filozofická konstrukce je osnovou celé struktury základních lidských práv ve všech mezinárodních dokumentech, kromě Listiny základních práv EU.

Tato struktura se skládá z práv:

- (i) občanských (člověk - občan) a
- (ii) politických (občan - stát),
- (iii) hospodářských (ekonomická práva) a
- (iv) sociálních (sociální práva),
- (v) práva na vzdělání a kulturní prostor (kulturní práva).

Osobnost člověka je determinována biogenními, psychogenními a sociogenními faktory. Pro to, aby člověk mohl existovat jako sociální bytost, potřebuje hospodářské podmínky. Proto nestačí jen práva občanská a politická, ale člověk potřebuje i sociální a hospodářské podmínky pro svou existenci. Ke své realizaci potřebuje i vzdělání.

### 1 Občanská práva

Občanská práva zaručují člověku:

- (i) život,
- (ii) rovnost,
- (iii) svobodu,
- (iv) ochranu osobnosti,
- (v) soukromí.

Výchozí premisou Všeobecné deklaráce lidských práv je, že všichni lidé se rodí svobodní a sobě rovní co do důstojnosti a práv (článek 1).

*Právo na život* a osobní svobodu a na bezpečnost je zaručeno každému (článek 3). Nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví (článek 4). Nikdo nesmí být mučen (článek 5).

*Rovnost před zákonem* je zaručena všem (článek 7). Každý má právo na to, aby mu soudy poskytly ochranu (článek 8). Nikdo nesmí být svévolně zatčen (článek 9). Každý má úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem (článek 10.)

*Všechna práva a svobody* stanovené v Deklaraci jsou každému zaručeny bez jakékoliv diskriminace (článek 2). Člověk především nesmí být diskriminován pro svou rasu, barvu pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické přesvědčení nebo jiné smýšlení, sociální původ, majetek, rod nebo jiné postavení. Žádný rozdíl nebude dále činěn z důvodu politického, právního nebo mezinárodního postavení země nebo území, k němuž občan přísluší.

*Ochrana osobnosti* je zaručena článkem 6. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, považuje se za nevinného, dokud není zákonným postupem prokázána jeho vina. Nikdo nesmí být odsouzen pro čin nebo opomenutí, které v době, kdy byly spáchány, nebyly trestné (článek 11).

*Soukromí člověka* je zaručeno ve dvou směrech. Nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence ani útokům na svou čest a pověst (článek 12). Muži a ženy, jakmile dosáhnou zletilosti, mají právo svobodně uzavřít sňatek. Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má nárok na ochranu ze strany společnosti (článek 16).

## 2 Politická práva

Politická práva jsou založena na myšlence, že základem vládní moci je vůle lidu (článek 21). Aby se každý mohl podílet na politické moci, má právo zúčastnit se vlády buď přímo, nebo prostřednictvím svobodně zvolených zástupců, jakož i za rovných podmínek vstoupit do služeb své země. Článek 21 také stanoví obecné podmínky, kdy jsou volby považovány za řádné a svobodné.

Politická práva člověku zaručují možnost chovat se jako občan v demokratické společnosti. Patří k nim:

- (i) právo být občanem státu,
- (ii) svoboda být osobností,
- (iii) právo sdružovat se, aby mohl hájit své zájmy, a
- (iv) právo svobodně se pohybovat.

*Státní příslušnost* je zaručena všem. Každý má právo na státní příslušnost. Nikdo nesmí být této příslušnosti svévolně zbaven (článek 15).

*Svoboda osobnosti* je dána tím, že každý má právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství (článek 18), na svobodu přesvědčení a projevu, na rozšiřování informace a myšlenky (článek 19).

*Právo sdružování* je dáno tím, že na jedné straně je každému zaručena svoboda pokojného shromažďování a sdružování a na druhé straně nikdo nesmí být nucen, aby byl členem nějakého sdružení (článek 20).



*Svoboda volného pohybu* je zaručena každému (článek 13). Každý má právo opustit kteroukoli zemi, jakož i právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích, pokud není jeho stíhání skutečně odůvodněné (článek 14).

### **3 Ekonomická práva**

Ekonomická práva jsou dvě:

- (i) vlastnit majetek (článek 17) a
- (ii) právo na práci (článek 23).

Každý má právo vlastnit majetek a nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku.

Právo na práci zahrnuje svobodnou volbu zaměstnání, právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky a na odpočinek (článek 24).

Každý má také nárok na stejný plat za stejnou práci a na spravedlivou odměnu. Každý se může sdružovat k zajištění svých práv a zakládat si odborové organizace (článek 24). Nezajištění práva na práci je důvodem pro ochranu při nezaměstnanosti.

### **4 Sociální práva**

Na sociální práva lze pohlížet dvojím způsobem. Buď jsou všechna práva související s právem na práci považována za práva sociální, nebo je skupina sociálních práv omezoována jen na práva zabezpečující člověku náhradní příjmy, tedy na právo na sociální zabezpečení (článek 22).

Pokud člověk nemůže získat prostředky pro svou obživu vlastní prací nebo majetkem, má právo na takovou životní úroveň, která mu zajistí jeho zdraví a pohodu a zdraví a pohodu jeho rodiny (článek 25).

Mateřství a dětství mají nárok na zvláštní ochranu a pomoc (článek 25).

O sociálních právech viz dále 5.5.

### **5 Kulturní práva**

Kulturní práva zahrnují:

- (i) právo na vzdělání (článek 26),
- (ii) právo účastnit se kulturního života (článek 27) a
- (iii) právo na ochranu morálních a materiálních zájmů, vědecké a literární nebo umělecké tvorby.

Vzdělání má směřovat k plnému rozvoji lidské osobnosti.

### **6 Povinnosti občanů**

Práva jednoho občana končí tam, kde začínají práva jiného občana. Z toho plyne povinnost respektovat práva jiných. Každý je podroben takovým omezením, jež stanoví zákon výhradně za tím účelem, aby bylo zajištěno a uznáváno právo ostatních a vyhověno spravedlivým požadavkům morálky, veřejného pořádku a obecného blaha v demokratické společnosti (článek 29).

## 7 Zajištění lidských práv

Každý má právo na to, aby vládl takový sociální a mezinárodní řád, ve kterém by práva a svobody stanovené v Deklaraci byly plně uplatněny (článek 28).

### 5.3 Mezinárodní pakty o lidských právech

Všeobecná deklarace lidských práv je politickou deklarací. Členské státy OSN se proto okamžitě po jejím přijetí začaly zabývat myšlenkou vykonatelnosti lidských práv a kontroly jejich dodržování.

Všeobecná deklarace lidských práv byla produktem své doby. Bouřlivý proces osvobozování národů, zejména afrických v šedesátých letech, dal za pravdu kritikům, kteří zdůrazňovali, že uspokojení práv člověka je podmíněno nejen jeho sociální emancipací, nýbrž i emancipací národa, k němuž patří. Jestliže národ nemůže svobodně vykonávat svá práva hospodářská, sociální a kulturní, je výkon těchto práv jeho příslušníky iluzorní.

V tomto směru jsou pakty o ekonomických, sociálních a kulturních právech a o občanských a politických právech z roku 1966 důstojným završením Deklarace lidských práv. Rozšiřují práva člověka o právo národů na sebeurčení, tj. o právo svobodně určovat svůj politický status a svobodně se hospodářsky, sociálně a kulturně rozvíjet. Velmi podstatnou náležitostí suverenity národa je právo na svobodné nakládání s přírodním bohatstvím a zdroji pro vlastní cíle. Právu národa odpovídá povinnost všech států, které pakty ratifikují, plně respektovat a podporovat práva jiných národů na sebeurčení v souladu s ustanoveními Charty OSN.

V mezinárodních paktech byly zavedeny tři druhy kontrol:

- (i) zprávy,
- (ii) stížnosti,
- (iii) individuální stížnosti.

Každý stát, který pakt ratifikoval, je povinen předkládat OSN zprávy o přijatých právních opatřeních a o legislativním pokroku dosaženém při realizaci lidských práv. Po prozkoumání předložených zpráv mohou příslušné orgány vydat doporučení obecné povahy ke zlepšení realizace lidských práv. Každý stát může podat stížnost na jiný stát, kdykoliv se domnívá, že tento druhý stát porušuje lidská práva. Stížnosti posuzuje osmnáctičlenný Výbor OSN pro lidská práva (ustaven 1976), pokud napadený stát uznal pravomoc tohoto orgánu.

Výbor OSN pro lidská práva není totožný s Komisí OSN pro lidská práva, která je orgánem Hospodářské a sociální rady OSN.

Každý jednotlivec, který vyčerpal všechny zákonné opravné prostředky ve své zemi, má právo obrátit se na Výbor pro lidská práva s individuální stížností. Ten případ projedná a stěžovateli i státu sdělí výsledek, pokud stát, proti kterému stížnost směřuje, podepsal Opční protokol. ČR Opční protokol podepsala a její občané proto mohou předkládat své stížnosti.

## 5.4 Úmluva o právech dítěte<sup>102</sup> (1989)

Děti jsou nesvéprávné, a proto potřebují větší společenskou ochranu než dospělí, svéprávní lidé, kteří by se o sebe měli umět postarat. Proto vznikla myšlenka vyhlásit práva dětí jako doplňující dokument k právům všech lidí.

Česká a Slovenská Federativní Republika ratifikovala Úmluvu o právech dítěte v roce 1991. Důvodem pro vznik této úmluvy byla snaha vytvořit právně závazný nástroj k realizaci Deklarace o právech dítěte (1959). Dítětem se podle Úmluvy rozumí každá lidská bytost mladší osmnácti let. Vzhledem k jejich věku je třeba zvlášť upravit práva příslušníků této skupiny.

Podobně jako pakty o lidských právech upravuje i Úmluva o právech dítěte:

- (i) právo na život, na jeho zachování a na jeho rozvoj,
- (ii) právo na jméno a na to být registrován ihned při narození,
- (iii) právo na státní příslušnost a na zachování totožnosti,
- (iv) právo znát své rodiče a právo na jejich péči. Dítě nesmí být od rodičů odděleno proti jejich vůli (jen z právoplatného rozhodnutí soudu nebo příslušného orgánu zmocněného zákonem), a je-li od nich odděleno, má právo na styk s nimi,
- (v) zákaz jakékoli diskriminace dítěte a jeho rodičů nebo zákonných zástupců,
- (vi) právo na spojení rodin, jsou-li rozděleny událostmi,
- (vii) právo na ochranu před nezákonným přemísťováním dětí do zahraničí a jejich nenavrácení zpět.

Dítě oddělené od svých rodičů má právo na zvláštní ochranu a pomoc poskytovanou státem. Státy jsou povinny zabezpečit mu náhradní péči. Dítě v náhradní péči má právo na pravidelné hodnocení způsobu, jakým je s ním zacházeno, a všech dalších okolností spojených s jeho umístěním.

K zabezpečení práva na rozvoj osobnosti Úmluva o právech dítěte upravuje:

- (i) právo dítěte svobodně vyjadřovat své vlastní názory ve všech věcech, které se ho dotýkají,
- (ii) právo na svobodu projevu, tj. právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky, ať ústně, písemně, uměním, tiskem nebo jinými prostředky podle svobodné volby dítěte,
- (iii) právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství,
- (iv) právo na svobodu sdružování a svobodu pokojného shromažďování,
- (v) právo na ochranu proti svévolnému zasahování do soukromého života, rodiny, domova a korespondence.

Úmluva obsahuje omezení těchto práv s přihlédnutím k věku dítěte a právům rodičů nebo k jiným ohledům plynoucím z národních zákonů.

---

<sup>102</sup> Návrh připravila UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) - specializovaná agentura OSN pro vzdělání, vědu a kulturu se sídlem v Paříži.

Dítě má i sociální práva, která zahrnují:

- (i) právo na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně zdravotního stavu a využívání léčebných a rehabilitačních zařízení,
- (ii) právo na odstranění všech tradičních praktik škodících zdraví,
- (iii) právo na sociální zabezpečení včetně sociálního pojištění,
- (iv) právo na životní úroveň nezbytnou pro jeho tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj,
- (v) právo na vzdělání, zejména na bezplatné povinné základní vzdělání a ostatní vyšší stupně vzdělání podle možností, a to způsobem slučitelným s lidskou důstojností,
- (vi) právo společně s příslušníky své menšinové skupiny užívat vlastní kulturu, vyznávat a praktikovat své vlastní náboženství a používat svého vlastního jazyka,
- (vii) právo na odpočinek a volný čas, na účast ve hře a oddychové činnosti odpovídající jeho věku a na svobodnou účast v kulturním životě a umělecké činnosti,
- (viii) právo na ochranu před hospodářským vykořisťováním nebo jinou prací, která může být pro dítě nebezpečná, a právo na ochranu jeho vzdělávání.

Úmluva definuje jako základní hledisko (pravidlo) pro jednání veřejných a soukromých zařízení s dítětem... „nejlepší zájem dítěte“. Při svém konání musí tato zařízení:

- (i) zajistit ochranu dítěte a péči nezbytnou pro jeho blaho,
- (ii) respektovat odpovědnost, práva a povinnosti rodičů, starších členů širší rodiny nebo obce, zákonných zástupců nebo jiných osob za dítě odpovědných,
- (iii) zaručit oběma rodičům stejná práva a povinnosti k dítěti.

To zejména platí při osvojování dítěte a při přiznávání statusu uprchlíka. Úmluva také stanoví pravidla pro postup proti dětem, které se dopustily trestného činu.

Úmluva upravuje také obsah výchovy dítěte a povinnosti sdělovacích prostředků ve vztahu k potřebám etického, národnostního (menšinového) a duševního rozvoje dítěte. Státy jsou povinny přijímat účinná opatření k ochraně dětí před nezákonným užíváním omamných a psychotropních látek, před všemi formami sexuálního vykořisťování a zneužívání a před jinými formami vykořisťování, které škodí blahu dítěte, proti mučení, svévolnému zbavování svobody atd. Musí zabezpečit, aby se s dětmi zacházelo s lidskostí a úctou k vrozené důstojnosti lidské osobnosti a způsobem, který bere ohled na potřeby osoby daného věku.

Státy jsou povinny učinit všechna opatření k podpoře tělesného a duševního zotavení a sociální reintegrace dítěte, které je obětí jakékoliv formy zanedbání, využívání za účelem finančního obohacování či ponižujícího zacházení nebo trestání anebo ozbrojeného konfliktu. Podle úmluvy duševně nebo tělesně postižené dítě má požívat plného a řádného života v podmínkách důstojnosti, podporujících sebedů-

věru a umožňujících aktivní účast dítěte ve společnosti. Stát mu má poskytnout pomoc.

## 5.5 Sociální práva člověka<sup>103</sup>

Společenský vývoj evropské civilizace je charakterizován trajektorií lidských práv od prostého „nezabiješ“ až po právo na důstojný život a rozvoj osobnosti. Proto demokratické uspořádání společnosti se zabudovanými sociálními zárukami důstojné existence člověka se zatím jeví jako přirozený vrchol pyramidy společenského rozvoje. Na následujících stránkách se budeme zamýšlet nad parametry, které definují sociální záruky důstojné lidské existence. Předmětem dalšího výkladu jsou sociální práva občana, obsažená v článcích 22 až 25 Všeobecné deklarace lidských práv.

Tato charta lidských práv je mimo jiné založena na stěžejní zásadě, že žádný občan nemůže být svoboden, jestliže není svobodný jeho národ, a žádný národ nemůže být svobodný, brání-li ve svobodě jiným národům a svým občanům.

### 1. Právo na práci

Slýcháme občas, že v dnešní době se v ČR zapomíná na sociální zájmy. Je tedy otázka, zda minulý totalitní režim skutečně prováděl ucelenou sociální politiku, zda se tu nevyvolávají jen iluze. Socialistický stát proklamoval, že jeho sociální politika směřuje k uspokojování základních potřeb občanů, avšak neměl v posledním desetiletí propracovaný cílevědomý sociální program. Publikoval jen všeobecná hesla, například o neustálém růstu životní úrovně, o růstu reálných mezd atd., s nimiž se rozcházela konkrétní sociální opatření.

Mezi nejoslovanější úspěchy, jimiž se staré vládní struktury vychloubyly, patřilo právo na práci. V ústavě z roku 1960 se proklamovalo, že právo na práci je zajištěno celou socialistickou hospodářskou soustavou, která nezná hospodářské krize ani nezaměstnanost... Jaká však byla skutečnost?

Platné předpisy neobsahovaly přiměřené prostředky, jimiž by podniky byly zainteresovány na zprostředkovatelské službě okresního národního výboru (ONV). Podpory před umístěním neposkytovaly přiměřené zabezpečení v případě nezaměstnanosti. Celá úprava byla spíše iluzorní.

Zestátněním národního hospodářství, odsunem Němců z českého pohraničí (dříve označovaného jako Sudety), politikou extenzivní industrializace a kolektivizací zemědělství odstranil předešlý režim nezaměstnanost a dosáhl plné zaměstnanosti, ale také nastartoval relativní nedostatek pracovních sil. Nerovnovážený vývoj centrálně plánovaného a direktivně řízeného národního hospodářství tento nedostatek

---

103 První ucelený výklad byl u nás podán na celostátním semináři ČSAV dne 12. a 13. dubna 1966, kde hlavní referáty přednesli J. Boguszak, J. Kovařík, I. Tomeš a F. Zoulík. Srov. *Sociální práva občana*, Materiály z celostátního semináře, Socialistická akademie, Praha, 1966.

pracovních sil přeměnil v systémovou vadu, prohlubovanou mimo jiné demotivující mzdovou regulací, která vedla k neefektivnímu zaměstnávání.

V komunistickém režimu vlivem praxe nucených prací, čistek, systému kádrových posudků, kádrových nomenklatur, kádrových „stropů“, nešetrně prováděných „organizovaných náborů“ atd. přibývalo lidí, kteří měli jen omezenou možnost svobodné volby zaměstnání, jež by vyhovovalo jejich znalostem, schopnostem, talentu, možnostem. V některých oblastech národního hospodářství se svobodná volba zaměstnání omezovala i přísnými administrativními opatřeními. Podobná opatření se týkala i dělníků, kteří měli omezenou možnost rozvázat pracovní poměr. Žilo mezi námi poměrně dost lidí, kteří sváděli s byrokracií marný boj o změnu zaměstnání nebo kteří nemohli z kádrových důvodů získat přiměřenou práci.

To ovšem neplatilo pro všechny. Někteří politicky preferovaní zaměstnanci (např. tzv. nomenklатурní kádry) se stávali jaksi nedotknutelnými, i když nepodávali pracovní výkon požadovaný pro své pracovní místo. Vedlo to k nerovnosti mezi lidmi v tehdejší společnosti, která se vydávala za rovnoprávnou.

Právo na práci v demokratické společnosti znamená možnost zvolit si svobodně zaměstnání v uspokojivých pracovních podmínkách za přiměřenou odměnu, právo získat práci v mezích společenských možností nebo peněžitou podporu v nezaměstnanosti, která by zajistila životní úroveň přiměřenou a lidsky důstojnou.

Právo na práci není samoúčelné. Je to prostředek, který má každému občanu zajistit na jedné straně podíl na národním důchodu, úměrný jeho schopnostem a fyzickým možnostem, na druhé straně plné uplatnění vlastní osobnosti. Právo na práci je jeden ze základních nástrojů sociální emancipace člověka.

Má se obecně za to, že právo na práci je tržní ekonomikou negováno. Ve skutečnosti je však smysluplné, protože je přirozenoprávním základem pro poskytování podpory v nezaměstnanosti. V průmyslově vyspělé společnosti rozvoj národního hospodářství vyvolává potřebu strukturální přestavby, což vyvolává nezaměstnanost. Kromě toho v každé společnosti s vysokou společenskou dělbou práce se vyskytuje přirozená individuální nezaměstnanost, spojená s prvními nástupy absolventů, přirozenou fluktuací mladých hledajících lepší uplatnění a „gerontologickou fluktuací“, jež je způsobena hledáním příhodnějšího zaměstnání s přibývajícím věkem. S určitou nezaměstnaností se dále setkáváme v souvislosti s přirozeným cyklem biologického množení lidského rodu, při návratu žen do zaměstnání, když odchovaly děti.

Právo na práci realizují dle zákona o zaměstnanosti úřady práce, zprostředkovatelny a služby zaměstnanosti. Organizují bezplatnou poradenskou službu a nabízejí zaměstnání.

Právo na práci, pokud není zajištěno účinnými opatřeními na trhu práce, je legitimací k dávkám v nezaměstnanosti. Polistopadová demokratická vláda si toho byla vědoma, a proto mezi prvními opatřeními zavedla vyhláškou alespoň zabezpečení při rušení neefektivních a jiných provozů. Již v roce 1991 byly zákonem zavedeny řádné podpory v nezaměstnanosti.

Nezbytnou součástí plné realizace práva na práci je i právo na vzdělání a na náležitou přípravu pro povolání.

V demokratickém uspořádání musí stát v duchu Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech přijmout k zabezpečení práva na práci programy aktivní politiky zaměstnanosti včetně technického a odborného školení a výcviku a poskytnout prostředky k dosažení plné a produktivní zaměstnanosti za podmínek, zajišťujících jednotlivci základní politické a hospodářské svobody. Přitom se tak musí dít při respektování práva každého člověka na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky.

V roce 1996 vyhlásila Evropská unie aktivní politiku zaměstnanosti jako jednu ze svých priorit. Na svém Lisabonském summitu v březnu 2000 vyhlásila EU jako svou prioritu boj proti chudobě a aktivní politiku zaměstnanosti jako jeden z nejúčinnějších nástrojů.

## **2. Právo na uspokojivé pracovní podmínky**

Vydání zákoníku práce (1966) lze zajisté považovat za jeden z pokroků v sociální politice. Sjednotily se roztržštěné předpisy<sup>104</sup> a zaměstnančům byla poskytnuta zvýšená sociální ochrana. Avšak ani tato právní norma nebyla ušetřena zásahů poplatných době svého vzniku.

V podmínkách monopolu státního plánovaného hospodářství potřeboval stát celospolečensky platný soubor pracovních podmínek, jakýsi celospolečensky platný pracovní řád. Tím se stal zákoník práce, který s konečnou platností degradoval kolektivní smlouvy a učinil z kolektivního vyjednávání formální záležitost. Odňal lidem jejich subjektivitu při sjednávání uspokojivých a spravedlivých pracovních podmínek. Z normy zaručující práva občanů se pracovní právo (a zákoník práce jako jeho hlásná norma) stalo souborem příkazů jak se v zaměstnání chovat.

Pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech člověka (čl. 7) v souladu se Všeobecnou deklarací lidských práv uznává jako právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky zejména právo na:

- (i) odměnu, která se poskytuje jako minimum všem pracovníkům,
  - a) spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty bez jakékoli rozlišování, přičemž zvláště ženám jsou zaručeny pracovní podmínky ne horší, než jaké mají muži se stejnou odměnou za stejnou práci,
  - b) slušný život pro občana a jeho rodinu,
- (ii) bezpečné a zdravotně nezávadné pracovní podmínky,
- (iii) stejnou příležitost pro všechny dosáhnout v zaměstnání povýšení na odpovídající vyšší stupeň, přičemž nebudou uplatňována jiná kritéria než délka zaměstnání a schopnosti,
- (iv) odpočinek, zotavení a rozumné vymezení pracovních hodin a pravidelnou dovolenou, a odměna ve dnech veřejných svátků.

---

<sup>104</sup> Do té doby platil § 1154b Všeobecného občanského zákoníku Rakouska-Uherska z roku 1811 a nepřehledná spleť veřejnoprávních předpisů o pracovních podmínkách.

Občan má tedy právo na to, aby stát přesně a jasně definoval a zaručil jeho základní sociální práva, zakládající jeho sociální jistotu, aby si mohl kromě toho kolektivním vyjednáváním zajistit zlepšování životních a pracovních podmínek a aby mohl ve svobodném politickém ovzduší usilovat o sociální pokrok.

### 3. Právo na přiměřenou životní úroveň

Podnětem pro vznik utopií a sociálního učení socialistů 19. století byla bída dělníků v počátcích rozvoje kapitalistické společnosti. Úsilí dělnických hnutí a jejich politických a odborových organizací vyústilo v obecné uznání práva každého občana na takovou životní úroveň, která by jemu a jeho rodině zajistila zdraví a blaho (*welfare*), počítaje v to zejména výživu, ošacení, byt a lékařskou pomoc, jakož i nezbytná sociální opatření. Toto právo mají občané mít i při ztrátě výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jejich vůli (sociální událost), jako jsou např. nezaměstnanost, nemoc (invalidita), věk (děti a starci) či ztráta živitele.

Za totalitního režimu byl růst životní úrovně obyvatelstva deklarován za cíl rozvoje socialismu, za konečnou odměnu za úsilí o jeho budování. Postupem doby byl tento cíl degradován z růstu na pouhé udržení životní úrovně. Ve skutečnosti za posledních 40 let zaostala v bývalém Československu životní úroveň hluboko pod úrovní sousedních zemí, s nimiž jsme se kdysi mohli srovnávat. Starý režim bránil systematickému objektivnímu rozboru vývoje životních nákladů. Oficiální statistika byla globalizována a zkruslována apologetickými postupy. Subjektivistická manipulace s údaji byla vydávána za dostatečnou poznávací základnu. Nebyla umožněna valorizace dávek. Jelikož růst životní úrovně byl prohlášen za jeden z atributů socialismu, byly zakazovány všechny počiny, které by tuto tezi zpochybňovaly.

Vláda národního porozumění šla po roce 1990 cestou uskutečnění záruky práva na životní úroveň. Tato cesta vedla k zárukám minimálních mezd a k vybudování záchranné sociální sítě. Vláda chtěla v přechodném období udržet dynamickou rovnováhu mezi zdroji a životními náklady. Proto za rozhodující sektory sociální rovnováhy považovala výdělečnou činnost (zaměstnanost), rovnováhu rodinných příjmů a výdajů (včetně solidarity ve prospěch dětí) a sociální dávky (sociální minimum).

Dnes se obecně uznává, že zdraví je základní determinantou životní úrovně. Podle mnohých evropských ústav má občan právo na dosažitelnou úroveň fyzického a duševního zdraví. V zájmu plného uskutečnění tohoto práva stát má přijmout opatření, která budou zahrnovat zejména:

- (i) kroky ke snížení počtu potratů a kojenecké úmrtnosti a ke zdravému vývoji dítěte,
- (ii) zlepšení všech stránek vnějších životních podmínek a průmyslové hygieny,
- (iii) prevenci, léčení a kontrolu epidemických chorob, chorob z povolání a jiných nemocí,
- (iv) vytvoření podmínek, které by v nemoci zajistily lékařskou pomoc a péči všem občanům.



Stát má plně respektovat základní právo každého občana na osvobození od hladu, a proto do svých programů vlády evropských států často vkládají opatření nutná:

- (i) ke zlepšení způsobu výroby, uchování a distribuce potravin plným využitím technického a vědeckého poznání, šířením znalostí o zásadách racionální výživy a rozvíjením nebo reformováním zemědělských systémů takovým způsobem, aby se dosáhlo nejúčinnějšího rozvoje a využití přírodních zdrojů,
- (ii) k zajištění spravedlivé distribuce světových zásob potravin v poměru ke spotřebě s přihlédnutím k problémům jak zemí dovážejících potraviny, tak zemí, které potraviny vyvážejí.

K tomu má stát zaručit minimální mzdu, která umožní slušný a důstojný život. U nás je její výše předmětem vyjednávání se sociálními partnery (odbory a svazy zaměstnavatelů).

#### **4. Právo na rodinu**

Stát má v duchu svých závazků vyplývajících z Paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech občanů (čl. 8) zajistit:

- (i) nejširší možnou ochranu a pomoc rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti, zvláště při jejím založení a po dobu, kdy odpovídá za péči a výchovu nezletilých dětí,
- (ii) zvláštní ochranu matkám v průběhu přiměřeného období před a po narození dítěte, včetně placené dovolené (resp. požitků ze sociálního zabezpečení),
- (iii) zvláštní opatření pro ochranu a pomoc všem dětem a mládeži proti vykořisťování, předčasnému zaměstnávání, ohrožení mravnosti a zdraví.

Podrobnosti byly rozpracovány v Úmluvě o právech dítěte, viz výše.

#### **5. Právo na sociální zabezpečení**

Právo na sociální zabezpečení patří mezi velké vymoženosti 20. století. Stát je povinen realizovat je tak, aby naplněním ekonomických, sociálních a kulturních práv zajistil důstojnost a svobodný rozvoj osobnosti člověka. Toto právo vyšlo z myšlenky, že je třeba čelit „*neodpovědnosti lidí*“ a donutit občany se o sebe postarat v době výdělečné činnosti odložením části spotřeby, a tak omezit rozsah sociální solidarity jen na ty, kteří se o sebe nemohou takto postarat.

Toto právo je podrobně rozvedeno v úmluvách Mezinárodní organizace práce. Základními úmluvami jsou:

- (i) č. 102 o sociálním zabezpečení (minimální standardy), 1952,
- (ii) č. 118 o rovnosti zacházení (sociální zabezpečení), 1962.

Pro jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení byly pak vypracovány zvláštní úmluvy:

- (i) zdravotní péče a nemocenské pojištění - úmluvy č. 24 a 25 (1927), 130 (1969),
- (ii) starobní, invalidní a pozůstalostní pojištění (zabezpečení) - úmluvy č. 35 až 40 (1933), 48 (1935), 128 a 138 (1967),

- (iii) úrazové odškodnění a pojištění - úmluvy č. 12 (1921), 17 až 19 (1925), 42 (1932), 121 (1964),
- (iv) pojištění v nezaměstnanosti - úmluva č. 44 (1934),
- (v) mateřské a rodinné dávky - úmluvy č. 3 (1919) a 103 (1952).

## **6. Právo na svobodu sdružování**

Právo na svobodu sdružování zahrnuje i právo na kolektivní vyjednávání, petiční a jiná práva s tím spojená. Toto právo je podrobně upraveno v úmluvách Mezinárodní organizace práce, které Česká republika ratifikovala. Podle nich má každý právo se sdružovat k obraně svých zájmů. Sdružování v odborových organizacích nepodléhá žádnému schvalování státem. Registrace má jen evidenční význam, nikoliv význam konstitutivní, zakládající právo.

Mezinárodní organizace práce toto právo upravila podrobně v úmluvách<sup>105</sup>:

- (i) právo sdružovací a kolektivního vyjednávání - úmluvy č. 11 (1921), 98 (1949),
- (ii) svoboda sdružování - úmluvy č. 87 (1948), 141 (1975),
- (iii) dělničtí zástupci - úmluva č. 135 (1971),
- (iv) průmyslové vztahy - úmluvy č. 149 (1978) a 151 (1978).

---

105 <http://ilolex.ilo.ch:1567/english/newratframeE.htm>

## 6. Otázky realizace povinné sociální solidarity sociálním státem<sup>106</sup>

### 6.1 Úvodní poznámka

Opět se v tisku ozývají tvrzení o konci sociálního státu<sup>107</sup>. Je nepopíratelnou pravdou, že s rostoucím vzděláním a technickým pokrokem roste kvalita života, ale je také pravdou, že zatím neubývá a v dohledné době nebude rychle ubývat těch, kteří budou potřebovat sociální podporu a pomoc státu (tedy sociálního státu). Je proto potřeba ohradit se proti takové laciné žurnalistice, opřené o tvrzení některých našich makroekonomů a jejich hry s nominálními čísly. „*Komu takové zprávy prospívají?*“ by se zeptal římský filosof a státník Cato<sup>108</sup>. Je tedy na čase se znalostí věci a na základě analýz přesvědčit hlasatele těchto tvrzení, že sociální stát jako produkt evropské civilizace se neredukuje jen na náklady na sociální dávky a služby z veřejných rozpočtů, ale že je souborem přirozených a nezadatelných sociálních práv občana, zaručených ústavou a ratifikovanými mezinárodními normami<sup>109</sup>, a tomu odpovídající povinností státu občanům v tomto rozsahu zaručit sociální ochranu. Můžeme se tedy bavit o tom, zda stát tak činí smysluplně nebo zda je přitom příliš šetřivý. Podstatou sociálního státu je tedy sociální ochrana občanů a tomu odpovídající povinná sociální solidarita s potřebnými.

### 6.2 Pojetí solidarity

Úvodem si musíme uvědomit, co slovo „*solidarita*“ znamená. Je to slovo ambivalentní a v jednotlivých společenskovedních oborech se používá různě. Pojem „*solidarita*“ používají právníci, ideologové, politici a sociologové, každá skupina v jiném kontextu a s jiným obsahem. Právníci už v římském právu jej používali k označení solidární odpovědnosti dlužníků (pasivní solidarita) a od 19. století<sup>110</sup> i k označení kolektivních postupů věřitelů (aktivní solidarita)<sup>111</sup>. Toto společné ručení za dluh můžeme označit jako právní nebo ekonomickou solidaritu. Solidarita věřitelů má charakter partnerství spíše než solidarity. Taková solidarita není předmětem této statě.

106 Napsáno v rámci výzkumného záměru katedry sociální práce Filosofické fakulty University Karlovy „*Sociální souvislosti stárnutí obyvatelstva*“.

107 Hudema, Marek, *Příjmové rozdíly vytváří vzdělání a konec sociálního státu*, in Hospodářské noviny ze dne 1. 2. 2012.

108 Marcus Parcius Cato Uticensis (95-46 před n. l.), filosof stoik a státník, známý pro své brilantní projevy v Senátu, rozporý s Juliem Césarem a úsilím proti korupci.

109 Podle článku 10 ústavy ČR jsou ratifikované mezinárodní smlouvy součástí českého právního řádu.

110 S přijetím občanských zákoníků ve Francii [1805] a v Rakousku [1811], inspirovaných římským právem.

111 Hendrych, Dušan a kol., *Právnícký slovník*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2003.

Ideologové 19. století používali pojem „solidarity“ k označení alternativy k Mar-  
xově revoluční doktríně; tento směr se označuje jako „solidarismus“<sup>112</sup>. V tomto  
smyslu jej používala revisionistická platforma v sociální demokracii (Eduard Bern-  
stein<sup>113</sup>), jakož i křesťanští demokraté v jejich „družstevní“ alternativě. Ani solida-  
rismus ani družstevnictví nejsou předmětem této statě.

Sociologové považují solidaritu za jednu ze základních společenských hodnot  
(Emile Durkheim<sup>114</sup>). Za základní hodnoty evropské civilizace se dnes obecně pova-  
žují důstojnost, svoboda, právo, solidarita a participace<sup>115</sup>. V tomto smyslu se také  
objevila tato lidská práva v mezinárodněprávních úpravách, počínaje Všeobecnou  
deklarací lidských práv (OSN 1948) a naposledy v Chartě základních práv Evrop-  
ské Unie (Nice 2000, Lisabon 2009). Jde o solidaritu sociální. V tomto smyslu  
budeme pojem solidarita používat v našem pojednání.

Termín „solidarita“ pochází z latiny, kde „*solidare*“ znamenalo „posílit, zpevnit,  
*soustředit*“. Angličané solidaritou míní „*držet pohromadě, vzájemná závislost, spo-  
lečný zájem, pocity a aktivity*“<sup>116</sup>. Američané ji definují jako „*společné zájmy, cíle  
a normy ve skupině*“<sup>117</sup>. Francouzi ji definují slovy „*soudržnost, vzájemnost, různé  
způsoby společných zájmů a účasti*“<sup>118</sup>. Čeští sociologové ji identifikují se vztahy  
mezi rovnoprávními lidmi, kteří dobrovolně spolupracují, protože mají společné  
zájmy, často proti společnému nepříteli; solidarita je opakem hierarchie<sup>119</sup>. Tak  
můžeme konstatovat, že klíčová slova ve většině definic solidarity jsou „pospoli-  
tost“ ve smyslu držet pohromadě, která má „společné zájmy“, „vzájemnost“, „sou-  
držnost“ a „dohody, založené na rovnoprávnosti“. Z toho pak můžeme složit pra-  
covní definici - solidarita je dobrovolná pospolitost lidí se společnými zájmy, zalo-  
žená na rovnoprávnosti a vzájemnosti.

Motorem solidarity je motivace. Motivace, z latinského „*motivus*“, jež je formou  
slova „*moveo*“, tedy pohyb, je něco, co je hybatelem našeho chování<sup>120</sup>. Nakonečný  
vidí motivaci jako: „... *proces iniciovaný výchozím motivačním stavem, v jehož  
obsahu se odráží nějaký deficit ve fyzickém či sociálním bytí jedince a směřující  
k odstranění tohoto deficitu, které je prožíváno jako určitý druh uspokojení.*“<sup>121</sup> Lidé

---

112 Steinar Stjerno „*The idea of solidarity in Europe*“, in European Journal of Social Law, No. 3, 2011,  
p. 156-176.

113 Bernstein Eduard, článek „*Probleme des Sozialismus*“ in Die Neue Zeit, Berlin (1896) a kniha *Die  
Voraussetzungen Marxismus und die Aufgabe der Sozialdemokratie*, Londýn (1899).

114 Durkheim, Emile, *De la division du travail social*, Paříž 1893.

115 Viz *Charta základních práv Evropské Unie*.

116 Macintosh, E., *The Concise Oxford Dictionary*, Oxford Press, 1961.

117 *Webster's New College Dictionary*, Merriam Company, Massachusetts, 1963.

118 Diderotova *Encyclopaedia*, české vydání Všeobecná encyklopedie.

119 *Velký sociologický slovník*, Universita Karlova, Vydavatelství Karolinum, Praha 1996. stránky  
1185-1186.

120 Hanuš, R., Motivace - motor našeho konání, in [http://fyzika.cz/skoly/ucitelske\\_listy/ul00\\_01/ul07/  
motivace.htm](http://fyzika.cz/skoly/ucitelske_listy/ul00_01/ul07/motivace.htm) [citováno dne 20. března 2008].

121 Nakonečný, M.: *Motivace lidského chování*, Academia, Praha 1996.

jsou svými neuspokojenými sociálními potřebami motivováni k soudržnosti a vzájemné ochraně, tedy k solidaritě.

V průběhu francouzské revoluce se pro solidaritu použil termín „bratrství“, kterým se vyjadřovala širší solidarita, tedy „držet pohromadě“ v rámci určité společenské třídy občanů (revolucionářů), jiné než šlechta. Bratrství je tedy synonymum pro solidaritu; jím se označovala určitá kvalita vztahů uvnitř určité skupiny lidí se stejnými zájmy a činnostmi a v očekávání reciprocity. Takto byl význam solidarity poprvé v moderní době vysvětlen Littrem<sup>122</sup> jako „vzájemnou odpovědnost mezi dvěma a více osobami“. V tomto textu budeme vycházet z tohoto vysvětlení, protože poskytuje přijatelné východisko pro pojetí solidarity v moderním kontextu realizace lidských práv a sociálního státu.

Ještě před Littrem Larouxem<sup>123</sup> solidaritu interpretoval jako humanitu. Byla to saint-simonovská<sup>124</sup> ideologická interpretace, která se stala východiskem francouzského socialismu. Na Larouxem navázal Gide<sup>125</sup>, který nabízel družstevnictví jako alternativu humanisticky chápané solidarity. Jeho myšlenky inspirovaly Owense<sup>126</sup> a Kinga<sup>127</sup> a družstevní hnutí 19. století, jako protiváhy k Marxovým revolučním návrhům na socializaci národního hospodářství, přesněji řečeno zestátní výrobních prostředků.

Z výše uvedených historických definic solidarity je však zřejmé, že solidarita není totožná s humanitou. Latinsky „*humanus*“ znamená „lidský“ a termín „humanita“ v současné době znamená lidské chování, pocity a projevy jako dobrovolné počiny. Zájem o člověka byl známý již v antických Aténách; Sokrates zdůrazňoval význam individuality městských občanů jako lidských bytostí, s vlastní odpovědností a duší. Byl to významný odklon od předchozího kolektivistického pojetí, podle kterého člověk měl hodnotu jen jako člen rodiny, rodu, klanu nebo obce.

Humanitarismus<sup>128</sup> je označení pro lidskou oddanost humanitním společenským zájmům, tedy znamená dobrou vůli a respekt k ostatním lidem bez očekávání reciprocity. Tím se liší od solidarity, která s reciprocitou pracuje jako s pojmovým znakem. Veřejná a soukromá pomoc a podpora lidem, kteří utrpěli škody zemětřesením, tsunami, povodněmi, požáry a jinými přírodními katastrofami nebo uprchli před válečnými událostmi, je humanitární svou povahou, nikoliv solidaritou, jak se to veřejnosti podává, protože není založena na reciprocitě. Příjemci humanitární

---

122 Émile Maximilien Paul Littré (1801–1881), francouzský filozof a lexikonista, autor „*Dictionnaire de la langue française*“, vydávaný v Paříži v 30 sešitech (1863–72) a posléze ve 4 svazcích.

123 Pierre Leroux, „*De l'humanité*“, Paris, 1840.

124 Hrabě Claude Henri Rouvroy de Saint-Simon (1760–1825) byl francouzský utopický socialista, autor spisku „*Le nouveau christianisme*“, jež se stal východiskem francouzských socialistů.

125 Charles Gide (1847–1932), „*The Cooperative idea*“, citováno podle Velkého sociologického slovníku.

126 Robert Owen, „*A New View of Society*“. London, 1813.

127 V roce 1827 Dr William King založil časopis „*The Co-operator*“ a spolu s Owensem založili družstvo *The Rochdale Equitable Pioneer Society*.

128 Od humanitarismu musíme odlišovat „*humanismus*“, který je pojem pro označení renesance a osvícenectví.

pomoci nejsou v rovném postavení s dárci, neparticipují na obsahu a struktuře této pomoci a podpory.

Starším formátem humanismu je filantropie, kterou se označuje dobrovolná „lásky k bližním“<sup>129</sup>. Tento pojem pochází ze starořeckých slov „*filein*“ (láska) a „*anthrōpos*“ (člověk), tedy láska k člověku. Tím v antickém Řecku označovali aktivní a pozitivní postoj (lásku) k jiným lidem, který byl manifestován darem jiné osobě. Ve středověku získal pojem filantropie jiný význam. Označovala se jím dobrovolná charita, tedy podpora a pomoc lidem v nouzi. Byla silně podporována křesťanskou ideologií.

Můžeme tedy konstatovat, že solidarita spolu se vzájemností a bratrstvím je pojem odlišný od humanity a filantropie. Solidarita je založena na společenství, do kterého člověk vkládá naději spolu s očekáváním reciprocit v době potřeby (nouze). Humanita označuje pomoc jiným bez očekávání reciprocit s jedinou odměnou - morálním zadostiučněním. Jsou to tedy dva odlišné vztahy mezi lidmi. Toto rozlišení je velmi důležité pro pochopení funkcí jednotlivých nástrojů sociálního státu při formování jeho sociální politiky.

Durkheim<sup>130</sup> rozeznával solidaritu přírodní a organickou, podle míry společenské dělby práce. V primitivních lidských pospolitostech paleontologických lovců a sběračů a neolitických zemědělců, kde lidé žili stejný život, měli stejné potřeby, sdíleli stejné hodnoty a modely, jejich solidarita byla přirozená a mechanická, tj. člověk bez vzájemnosti ve společenství, ve kterém žil, nemohl přežít. Jakmile dělba práce způsobila různost a rozmanitost rolí jednotlivých členů daného společenství, solidarita se stala organickou, tj. srovnatelnou s fungováním živých organismů. Je to koncepce srovnatelná s Larouxovou koncepcí humanity.

Převažující znaky solidarity jsou evidentně rovnost, shoda zájmů, dobrovolná spolupráce a očekávání reciprocit. Prozkoumáme-li Durkheimovo třídění z jiného úhlu, jeho přirozená solidarita může být pojata jako spontánní a jeho organická solidarita jako organizovaná, s jasnými dobrovolně přijatými strukturami, cíli a pravidly chování. Takové rozlišení je pro sociální politiku praktičtější, neboť umožňuje odlišit živelnou solidaritu od organizované. Obě se liší v očekávání účastníků.

Solidarita může být organizovaná soukromými nebo veřejnými subjekty. Mezi soukromými subjekty můžeme odlišit církve a jejich charitativní organizace od laických občanských solidárních programů (vzájemnostní spolky, odbory atd.). Většina monoteistických církví zpočátku pečovala o své příznivce (např. kláštery o poutníky do Jeruzaléma ve 4. století) a později rozšířila své programy a přeměnila je na humanitní charitativní počiny.

Soukromé solidarity jsou vždy založené na dobrovolnosti a vzájemnosti skupin lidí, definovaných členstvím nebo smlouvou. Tím se vyznačovaly různé vzájemnostní spolky již v Antice, cechy a hornická bratrstva ve středověku a dělnické spolky za industrializace. Se soukromou solidaritou se setkáváme již ve starověku.

129 „*Loving one's fellowmen*“ (Concise Oxford Dictionary).

130 Durkheim. É.: *De la division du travail social*. Paris 1893.

V antických společnostech vznikaly vzájemnostní spolky řemeslníků a obchodníků jako projevy dobrovolné občanské solidarity. Rozpadem římského impéria a s nástupem feudálních závislostí (manství) mezi šlechtou a zemědělsky naturálně hospodařícími lidmi raného feudalismu, zanikly i spolky. Jejich renesance přichází se vznikem nových měst a volného trhu počátkem 10. století a osvobozením řemeslníků a obchodníků z poddanství na šlechtě v královských městech. Tito svobodní měšťané dobrovolně zakládali cechy s výrazně solidaritním programem ve prospěch invalidních členů, včetně pomoci jejich pozůstalým rodinám. To byl znovu-začátek, tedy renesance antické dobrovolné solidarity svobodných občanů.

Myšlenka dobrovolně organizované solidarity dostala v 18. století komerční náboj objevením pravidel pojistné statistiky a následným vznikem majetkového a posléze i životního pojištění. Podmínkou pro životní pojištění bylo objevení zákonitostí úmrtnostních tabulek (Benventuta Straccha, George Olbrecht, Edmund Halley a další)<sup>131</sup>. První životní pojišťovnou byla britská společnost „*The Amicable*“. Tato skutečnost je pro náš výklad důležitá, protože byla inspirací pro myšlenku povinného pojištění, kterou bez náležité odezvy navrhl v jednom ze svých fejetonů britský novinář Daniel Defoe<sup>132</sup>; navrhl, aby komerční životní pojištění se stalo povinným, což odpovídalo ekonomickému myšlení začínajícího kapitalismu.

Nejúčinnější formou dobrovolné solidarity byla ve své době spotřebitelská, bytová a výrobní družstva, která byla definovaná jako autonomní asociace lidí sjednocených k uspokojení svých společných ekonomických, sociálních a kulturních potřeb a aspirací prostřednictvím společně vlastněných a demokraticky spravovaných podniků<sup>133</sup>. Tato definice plně odpovídá Owenově definici vzájemnosti (mutualita) jako spolku rovnoprávných osob se společnými zájmy<sup>134</sup>. Nesmíme to zaměňovat s mutualismem, což je označení anarchistického směru, který má původ ve spisech Pierre-Joseph Proudhona<sup>135</sup>. Proudhon si představoval budoucí společnost jako entitu, ve které by každý jednotlivě nebo kolektivně vlastnil výrobní prostředky a obchodoval za ceny podle podílu lidské práce na svobodném trhu<sup>136</sup>.

Francouzská revoluce dala dobrovolné solidaritě novou celonárodní dimenzi - solidaritu utlačovaných. To změnilo politické nazírání na solidaritu a např. přimělo britskou vládu a parlament urychleně uznat vzájemnostní spolky (*friendly societies*)<sup>137</sup>

131 Peter Koch, *Pioniere des Versicherungsgedankens*, Wiesenbad, 1968.

132 Daniel Defoe (rozený Daniel Foe), (1660–1731) byl anglický spisovatel a novinář, představitel neoklasicismu.

133 Definice z *International Cooperative Alliance's Statement on the Cooperative Identity*.

134 Robert Owen (1771–1858) je považován za otce britského družstevního hnutí.

135 Pierre-Joseph Proudhon (1809–1865), raně socialistický francouzský myslitel, který založil mutualismus (družstevní ideologie) a nazval se anarchistou. Napsal *Discours sur la célébration du Dimanche* (1839) a *Quest-ce la propriété?* (1840).

136 Irving Horowitz, *The Anarchists*, London, Dell Publishing, 1964.

137 Vzájemnostní spolky poskytující svým členům pojištění, důchody, spoření a družstevní bankovníctví. První takový spolek vznikl ve Skotsku (1811) s názvem „*Savings and Friendly Society*“, odtud označení „*Friendly society*“.

a poskytnout jim zákonnou ochranu<sup>138</sup>; vznikla první legislativní úprava formy dobrovolné vzájemnosti (solidaritní sdružení) dělníků v době industrializace. Jde o solidaritu ve prospěch osob, které jsou vystaveny vážnému sociálnímu riziku, což inspirovalo i budoucí tvůrce povinné veřejné solidarity.

Dobrovolná organizovaná solidarita však není předmětem našeho zájmu. Nás zajímá veřejně organizovaná povinná solidarita.

Veřejně organizovaná solidarita je širší a zpravidla se vztahuje na velké definované skupiny lidí nebo na občany či obyvatele teritoria. Je charakterizovaná platbami z veřejných rozpočtů. Zpočátku byla dobrovolná a měla převážně filantropickou povahu; obce se samy rozhodovaly, zda a jak budou pečovat o své chudáky.

Solidarita však může být vnucena občanům nebo skupinám občanů demokratickým parlamentem nebo autokratickým vládcem. Poprvé se tak stalo v antických Athénách, kde již v 6. století před naším letopočtem Solón a po něm Perikles vnuťili městské společnosti zákaz dlužního otroctví (*seisachteia*) (593 př. n. l.) a povinnou solidaritu mezi bohatými a chudými (430 př. n. l.)<sup>139</sup>. Byla první povinná solidarita mezi svobodnými, tedy rovnoprávnými občany. Jako první rozlišovala mezi nemajetnými zaměstnatelnými a nezaměstnatelnými svobodnými občany; prvním archón<sup>140</sup> uložil povinnost účastnit se veřejných prací<sup>141</sup>, o druhé se postaralo město dávkami (zvané diety<sup>142</sup>) z povinné redistribuce prostředků mezi třídami bohatých a chudých. S tímto rozlišováním se setkáme po celý středověk. K této praxi se města vrátila v pozdním středověku (16. století). Podobně jako v Antice práce schopní „tuláci“ byli nuceni pracovat (pracovní tábory), o nezaměstnatelné „tuláky“ se povinně staraly obce<sup>143</sup>. Byl to začátek povinného transferu od bohatých (kteří to zaplatili v daních a dávkách) k nuzujícím.

Sociální napětí se v evropské společnosti výrazně zvýšilo po náboženských válkách v 17. století a v souvislosti se začínajícím kapitalismem a zánikem poddanství koncem 18. století. Stát na to reagoval tím, že některým skupinám občanů vnuťil solidaritu, zpravidla hrazenou z veřejných rozpočtů. Jako první takovou státní politiku zavedla britská vláda v 17. století (chudinské zákony Alžběty I), která tím inspirovala jiné státy Evropy. Stát (panovník) uložil obcím povinnost postarat se o své chudé, usídlené na jejich teritoriu; v řadě zemí vznikaly chudinské pokladny, spravované „ctihodnými“ občany města (otcové chudých). Byla to první forma široce založené povinné veřejné solidarity bohatých s chudými.

Postupně se formy povinné veřejné solidarity vyvíjely až po vznik povinného spoření a povinného sociálního pojištění koncem 19. století. Tato forma povinné

138 *The Friendly Society Act*, 1873.

139 Tomeš, Igor, *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Portál Praha 2010 str. 50.

140 *Archon* je athénské označení pro vládce či vládnoucího občana demokraticky ustanoveného (zvoleného) na omezenou funkční dobu.

141 Tuto povinnost zavedl achón Peisistratos (562 př. n. l.).

142 Diety zavedl achón Perikles (444–429 př. n. l.).

143 Viz např. *Koldínovo městské právo* (1594).



veřejné solidarity se liší od chudinské solidarity tím, že stát nutí, aby se občan (zaměstnanec) a jeho zaměstnavatel sám postaral o své zabezpečení v případě budoucího sociálního rizika. Chudinská péče (později nazývaná veřejná sociální pomoc - anglicky *social assistance*) však zůstávala pro ty, kteří nebyli z objektivních důvodů schopni se o sebe postarat. Je však už omezena jen na ty s domovským právem v obci<sup>144</sup>.

První, kdo zavedl povinné veřejné spoření, byl Colbert<sup>145</sup> za krále Ludvíka XIV, když jako tajemník námořních sil zavedl povinné spoření pro francouzské námořníky a loďaře. Povinné spoření plošně zavedla anglická královna Viktorie I pro státní zaměstnance sloužící ve Velké Británii a v jejích dominiích a koloniích (*provident funds*). Tyto fondy ještě do nedávna působily v Indii, Singapuru, Malajsii a Jižní Africe; v ostatních dominiích byly nahrazeny pojištěním. V roce 1952 se britská vláda vrátila k této myšlence a na podobné bázi zavedla povinné zaměstnanecké připojištění (*Employees provident fund scheme*), jimž se doplňovaly důchody z povinného národního pojištění (*National Insurance*, 1948), poskytující univerzální důchody v jednotné výši na úrovni důstojného životního minima. Povinné doplňkové zaměstnanecké fondy financují svým sociálně potřebným členům nejen doplňkové zaměstnanecké důchody, ale mohou financovat i (i) nadstandardní zdravotní péči, (ii) bydlení, (iii) rodinné povinnosti, (iv) výchovu dětí a (v) financování pojistek.

Poslední výraznou fází v tomto vývoji k povinné veřejné sociální solidaritě je vznik sociálního pojištění, zprvu inspirovaného komerčním pojištěním a po 1. světové válce transformované v průběžné financování, uplatňující princip solidarity mezi přispěvateli a příjemci. Autorství myšlenky sociálního pojištění se připisuje Bismarckovi, který v 80. letech 19. století zavedl pro dělníky pojištění nemocenské, úrazové a důchodové. Bylo to součástí jeho protisocialistické kampaně. Podstatou tohoto pojištění byla stará myšlenka od 16. století uplatňovaná v bratrských pokladnách - spoluúčast zaměstnavatele na nákladech sociálního pojištění. Povinná veřejná solidarita získala tak další novou dimenzi. Pro ty, kteří nezískali v sociálním pojištění potřebné dávky/důchody, platila nadále veřejná chudinská opatření.

Shrneme-li výklad, solidarita v sociálním čase a sociálním prostoru se uplatňuje v různých podobách. Lze odlišit spontánní solidaritu od organizované, soukromou od veřejné, dobrovolnou od povinné. Není tedy jedna univerzální solidarita s konstantní definicí. Každá doba a každý region, ba každá civilizace, má své představy o solidaritě v závislosti na převažujících potřebách, tradicích a převládající ideologii/doktríně. Nicméně lze identifikovat podobné základní znaky všech pojetí, které stojí za to studovat, analyzovat, popisovat. Výsledkem bude komplexnější pochopení solidarity, její funkce ve vyspělé společnosti. Takové poznatky budou východiskem pro fundované, věcně zdůvodněné mezinárodní a národní legislativní úpravy.

144 Rakousko domovské právo upravilo říšským zákonem č. 18/1862 ř. z.

145 Jean Batist Colbert (1658–1619), generální kontrolor financí, tajemník v královském domě a tajemník námořních sil, představitel merkantilismu.

## 6.2 Evropské pojetí povinné veřejné sociální solidarity

Z výkladu je patrné, že je několik pojetí sociální solidarity - (i) dobrovolná spontánní nebo (ii) dobrovolná organizovaná a (iii) povinná, garantovaná a (iv) povinná, organizovaná. Zatímco podle Durkheima<sup>146</sup> dobrovolná solidarita je produktem lidské přirozenosti a potřeby přežít, povinná solidarita je produktem snahy ochránit život kolektivním úsilím. V tomto smyslu je soudobým produktem evropské civilizace založeným na křesťanství. Její doktrínou je soubor nezadatelných sociálních práv člověka. Tato práva občanů a tomu odpovídající povinnosti státu jsou zaručena mezinárodním a evropským právem a ústavou, resp. ústavními listinami základních práv a svobod.

Povinná veřejná solidarita je produktem změny ve vztahu mezi státem a lidmi, žijícími na jeho území. Pojetí „panování“ a poddanství manů bylo za francouzské revoluce vystředáno osvíceneckým pojetím povinnosti a služby státu vůči svým plnoprávným občanům<sup>147</sup>. Ve feudálním pojetí „trojího lidu“<sup>148</sup> bylo poddanství a nerovnost mezi lidmi „z vůle boží“. Po francouzské revoluci poddanství vystřídala demokratická společnost, založená na Montesquieu-ově dělbě moci,<sup>149</sup> která pod heslem „Svoboda, rovnost, bratrství“ (francouzsky *Liberté, égalité, fraternité*) přiznala lidem přirozená práva a svobody, včetně práva na solidaritu (bratrství). Tato cesta k uznání práva na solidaritu a tomu odpovídající povinnosti státu právo občanům garantovat a realizovat, tedy k současnému pojetí sociálního státu, byla dlouhá.

Prvním krokem na této cestě bylo přijetí Velké charty svobody (*Magna Charta Libertatum Act*, 1215), který, podobně jako kdysi v Římě, nadřadil zákon nad moc panovníka a byrokracii. Za druhý krok lze považovat přijetí anglického zákona „*Habeas Corpus*“ (1679); určoval hranici mezi despotismem a svobodným režimem tím, že lidem zaručil právo na spravedlivý soud<sup>150</sup>. Dalším důležitým krokem byla revoluce anglických držav v Americe a vznik USA; tzv. Virginská resoluce<sup>151</sup> uznala přirozené právo člověka na to, aby si vládl sám a formu vlády si sám zvolil<sup>152</sup>.

146 Émile Durkheim, *De la division du travail social: étude sur l'organisation des sociétés supérieures*, Paris, Alcan, 1893.

147 Montesquieu, *O duchu zákonů*, Praha, V. Linhart, 1947.

148 Učení „trojího lidu“ (lidu bojovníků, kazatelů a dělníků, latinsky *Tu ora, tu protege, tu labora*) vznikla v 11. století ve Francii ke zdůvodnění poddanství. (SEIBT, Ferdinand: *Lesk a bída středověku*. Praha, Mladá Fronta, 2000, 421 s.).

149 Charles Louis de Secondat, baron de La Bredeet de Montesquieu (1689–1755), francouzský filosof a spisovatel, kritik francouzského absolutismu, přišel s myšlenkou, že demokracie je založena na dělbě moci („*O duchu zákonů*“, Aleš Čeněk, Dobrá voda 2003).

150 Tento zákon byl pravděpodobně ovlivněn Hugo de Grotiem. Hugo Grotius (1583–1645) byl holandský právník, jeden z prvních představitelů školy přirozeného práva (viz *Mare Liberum* (Svobodné moře) - Leiden, 1609).

151 *Deklarace nezávislosti* (1776).

152 Pravděpodobně ovlivněno myšlenkami Jean-Jacques Rousseau-a (1712–1778), filosof, autor spisku „O sociální smlouvě“ (*Du contrat social*, 1762), ve kterém zdůvodnil právo společnosti zvolit si formu vlády.

Tento proces osvobození z poddanství vyvrcholil přijetím deklarace práv člověka a občana<sup>153</sup> Konventem v době francouzské revoluce. Za Jakobínské diktatury byla formulována i práva sociální a tím poprvé se poslanci pokusili formulovat principy povinné solidarity. Jejich rozšířená deklarace práv občana však neměla dlouhého trvání. Nastartovala však velkou diskusi 19. století o sociální spravedlnosti a sociální solidaritě mezi reformními a revolučními socialisty<sup>154</sup>. Hledala se praktická řešení, která by mohla uskutečnit sociální solidaritu mezi lidmi. Diskuse nejvíce směřovala k dělníkům, kteří byli nejvíce vystaveni sociálním rizikům. Proto také Bismarckovo sociální pojištění směřovalo k dělníkům.

Povinná veřejná sociální solidarita je poměrně mladou (novou) institucí, která je veřejnou reakcí na diskusi o přirozených a nezadatelných sociálních lidských právech, kterou vyvolali Francouzi po pádu režimu Napoleona III. (1848) a jejíž řešení hledali v různých formách organizované vzájemnosti (družstevnictví). V Německu se stala nástrojem zestátnění dělnických vzájemnostních spolků v boji proti socialistům (Bismarckovo sociální pojištění). Ve Velké Británii vycházela ze zestátnění chudinské péče (*New Poor Law*, 1834).

Povinná veřejná sociální solidarita cílila na zmírnění důsledků sociálních událostí, které ohrožují sociální začlenění vyvolané sociálním rizikem. Je výrazným nástrojem sociální ochrany. Vynucená sociální solidarita je formou realizace veřejného zájmu na sociální ochranu před sociálním vyloučením. Vychází z obecné shody v zájmech společně se podílet na ekonomických ztrátách způsobených sociálními událostmi<sup>155</sup>. Nezahrnuje filantropii a jiné formy humanitního či humanitárního chování, charitu, protože nevycházejí z paradigmat rovnosti a vzájemnosti.

Známe dva typy sociálních událostí (i) přirozené a (ii) patologické. Ty první jsou událostmi přirozeného životního cyklu, jako jsou dětství, životní start, mateřství a stáří; s těmi se všichni setkají, pokud se jich dožijí. Ty druhé jsou sociální události, které mají povahu sociálního rizika, jako jsou úraz, nemoc, invalidita, nezaměstnanost, ztráta živitele, chudoba a jiné formy neplánované sociální skutečnosti. Obě mají společné, že občan a jeho rodina nejsou s to zvládnout zejména ekonomické důsledky těchto událostí a potřebují společenskou pomoc a podporu. Protože jimi jsou ohroženi všichni občané, veřejná správa organizuje povinnou solidaritu, která má podobu podílení se na vzniklých nákladech ať formou povinného pojištění (z příspěvků občanů), nebo z veřejných rozpočtů (z daní). Tu první propracovali Němci (Bismarck), tu druhou Angličané (Keynes<sup>156</sup> a Beveridge<sup>157</sup>). Ta první staví na

153 *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789).

154 Steinar Stjerno *The idea of solidarity in Europe*, in *European Journal of Social Law*, No. 3, 2011, p. 156–176.

155 Tomeš, Igor, „Úvod do teorie a metodologie sociální politiky“, Portál, Praha 2010.

156 John Maynard Keynes (1883–1946), anglický ekonom, profesor na univerzitě v Cambridge a guvernér Bank of England, napsal knihu „*The General Theory of Employment Interest and Money*“ (1936).

157 William Henry Beveridge (13. října 1879–11. května 1963) byl britský ekonom, politik a sociální reformátor, autor zprávy pro britskou vládu a parlament „*Social Insurance and Allied Services*“, 1942.

velké angažovanosti zaměstnavatelů, ta druhá na angažovanosti všech občanů. Ta první vnucuje solidaritu zúčastněným stranám (zaměstnavatelům a zaměstnancům) a ta druhá ji vnucuje všem občanům. Obě předpokládají solidaritu formou peněžních transferů mezi plátcí a příjemci dávek a služeb. Obě požadují účast v systému po určitou dobu jako všeobecnou podmínku vzniku nároku (pojištění, občanství) na dávku; podmínkou trvání nároku je dodržování předepsaných pravidel chování. Oba systémy nabízejí jak periodické platby, tak jednorázovou výpomoc.

Povinná veřejná solidarita může mít formy obligatorní a fakultativní, tedy co stát musí (zákonem předepsané nároky) a co stát může (nároky z rozhodnutí veřejných orgánů). U prvních veřejná správa jen konstatuje splnění zákonem předepsaných podmínek. U těch druhých veřejná správa posuzuje sociální potřebnost. Na obojí však občan má podle ústavní listiny právo, avšak forma jeho transformace v konkrétní nároky je v uvedených případech různá.

Co vše vyžaduje právní rámec k realizaci uznaných lidských práv? Přesnou deskripci soustav veřejných realizačních nástrojů a postupů jejich použití a ochranu účastníků proti kriminálnímu zneužívání povinné solidarity.

Shrme-li, povinná veřejná sociální solidarita (sociální stát) je povinností státu realizovat svým občanům jejich přirozená a nezadatelná lidská práva, deklarovaná mezinárodně i ústavní listinou ČR. Vychází z lidského práva na důstojný život. Je založena na uznání individuálních práv občanů v demokratické společnosti. Vychází z křesťanské tradice vzájemnosti. Je v přímém rozporu s kolektivismem, typickým pro autokratické systémy. To je podstata sociálního státu evropského typu, jeho kvalita.

Diskusi lze vést o míře štědrosti povinné sociální solidarity. Je pochopitelné, že sociální transfer mezi povinnými plátcí a příjemci dávek a služeb, mezi bohatými a chudými, nemocnými a zdravými, zaměstnanými a nezaměstnanými atd. může být různě štědrý k potřebným. Z výkladu je však také patrné, že povinná veřejná sociální solidarita má své zřetelné hranice, které vycházejí z požadavků (i) zachovat minimální životní úroveň na důstojné úrovni všem občanům, (ii) reagovat na definovatelné sociální potřeby vyvolané uznanými sociálními událostmi v udržitelných mezích, (iii) poskytovat až po té, co příjemce veřejné solidarity vyčerpal všechny své zdroje a nemá jinou možnost jak odvrátit katastrofální důsledky pro svůj život a (iv) sociální začlenění není možné z důvodů buď osobních (nezaměstnatelnost), nebo společenských (nezaměstnanost ve společnosti)<sup>158</sup>. Povinná solidarita musí proto být cílena na důsledky konkrétních sociálních událostí; plošné poskytování dávek a služeb povinné sociální solidarity lze považovat za přílišnou štědrosť, pro kterou není zapotřebí povinných sociálních transferů. Snahu ekonomů učinit sociální solidaritu udržitelnou jak ekonomicky, tak sociálně, lze jen přivítat. Avšak snahy o likvidaci povinné (veřejnoprávně organizované) sociální solidarity je třeba odmítnout jako krátkozraké a nedemokratické, popírající lidská práva občanů. Takové počínání arogantně přehlíží základní motto OSN, znovu vyjádřené v preambuli

158 V této souvislosti připomeňme si tezi, že „Každá práce je lepší než zahálka“ (Tony Blair).

Všeobecné deklarace lidských práv: „*U vědomí toho, že uznání přirozené důstojnosti a rovných a nezcizitelných práv členů lidské rodiny je základem svobody, spravedlnosti a míru ve světě, že zneuznání lidských práv a pohrdání jimi vedlo k barbarským činům, urážejícím svědomí lidstva, a že vybudování světa, ve kterém lidé, zbavení strachu a nouze, se budou těšit svobodě projevu a přesvědčení, bylo prohlášeno za nejvyšší cíl lidu, že je nutné, aby lidská práva byla chráněna zákonem, nemá-li být člověk donucen uchýlovat se, když vše ostatní selhalo, k odboji proti tyranii a útlaku, ...*“. K takovým právům patří i sociální práva.

### 6.3 Soudobé mezinárodní a evropské pojetí povinné solidarity

Základní a výchozí mezinárodní filosofie povinné sociální solidarity je vyjádřena především v článku 22 všeobecné deklarace lidských práv<sup>159</sup>, která deklaruje lidské právo „... *na sociální bezpečnost a nárok na to, aby mu byla národním úsilím i mezinárodní součinností a v souladu s organizací a s prostředky příslušného státu zajištěna hospodářská, sociální a kulturní práva, nezbytná k jeho důstojnosti a k svobodnému rozvoji jeho osobnosti*“ a v článku 25, podle kterého „*každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření; má právo na zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, při nezpůsobilosti k práci, při ovdovění, ve stáří nebo v ostatních případech ztráty výdělečných možností, nastalé v důsledku okolností nezávislých na jeho vůli*“. Tyto dva články představují mezinárodně uznanou demokratickou sociální doktrínu, která se stala východiskem pro všechny ostatní mezinárodněprávní úpravy.

Z této deklarace, která nemá právní závaznost, pak vycházela Mezinárodní organizace práce, která již v roce 1952 formulovala mezinárodněprávně závazné standardy sociální bezpečnosti<sup>160</sup>; úmluvu Československo ratifikovalo. Věcný rozsah se v úmluvě definoval jako povinná solidarita k udržení zdraví a v nemoci, invaliditě, mateřství, stáří, při pracovním úrazu, v nezaměstnanosti a na pomoc rodině. Definovala osobní rozsah i to, co se považuje za důstojné minimum. MOP dále definovala technické normy, tedy co, jak a minimálně kolik vynakládat na dávky sociální bezpečnosti (sociálního zabezpečení)<sup>161</sup>.

Rada Evropy šla dál. Transformovala všeobecnou politickou deklaraci OSN o lidských právech v právně závaznou úmluvu o základních lidských právech a svobo-

159 *Universal Declaration of Human Rights*, OSN 1948.

160 Convention no. 102, concerning Minimum Standards of Social Security (coming into force: 27.04.1955).

161 Přesný překlad pojmu „*social security*“ je „sociální bezpečnost“. S tímto pojmem se můžeme setkat i v literatuře do roku 1948. Pojem „*sociální zabezpečení*“ byl převzat ze Sovětské úpravy a má paternalistický obsah, odpovídající komunistické ideologii. Blíže viz Tomeš, I. „*Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*“, Praha Portál 2010.

dách (1950)<sup>162</sup> a konkretizovala sociální práva v Evropské sociální chartě (1961, revidované 1996)<sup>163</sup>. Státy sdružené v Radě Evropy tehdy deklarovaly v Evropské sociální chartě „*rozhodnutí společně vynaložit veškeré úsilí ke zlepšení životní úrovně a na podporu sociálního blahobytu jak městského tak venkovského obyvatelstva prostřednictvím příslušných institucí a činností*“. Poprvé v Evropě se tak formulovala lidská práva sociální povahy jako neopomenutelné závazky států vůči svým občanům, tedy definoval se rozsah povinné sociální solidarity. Formulovaly se tak parametry evropského sociálního modelu, které jsou východiskem pro stanovení kvality sociálního státu evropského typu.

Evropský sociální model má zřetelně několik výrazných aktivních a pasivních činností, které je stát povinen realizovat. Tyto aktivity musí respektovat základní hodnoty evropské civilizace, a to

1. svobodu, omezenou jen právy jiných,<sup>164</sup>
2. rovnost, rovné podmínky,<sup>165</sup>
3. důstojnost,<sup>166</sup>
4. solidaritu,<sup>167</sup>
5. participaci.<sup>168</sup>

Uvedené základní hodnoty evropské civilizace musí členské státy EU respektovat i v sociální oblasti. Nelze tedy tvrdit, že sociální stát se rovná „sociální výdaje

---

162 *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rome, 4.XI.1950.

163 *European Social Charter*, Turin, 18.X.1961.

164 Svoboda je založena na principech: (i) „Každá osoba musí mít příležitost získat prostředky ke svému živobytí prací, kterou si svobodně zvolí“ a (ii) zákazu nucené práce a otroctví.

165 Rovnost je založena na principech: (i) zákazu jakékoliv diskriminace a (ii) na rovné příležitosti a stejném zacházení v otázkách zaměstnání a povolání bez diskriminace z důvodu pohlaví. To zahrnuje např. i právo na přiměřené prostředky a na odborné poradenství pro volbu povolání s cílem získat pomoc při volbě povolání, které by odpovídalo jejich osobním schopnostem a zájmům. Zdravotně postižené osoby mají právo na nezávislost, sociální integraci a účast v životě společnosti. Za porušení rovnosti není považována zvláštní ochrana dětí, těhotných žen a matek. Migrující pracovníci, kteří jsou příslušníky členského státu Rady Evropy, a jejich rodiny mají právo na ochranu a pomoc na území jakékoliv jiné smluvní strany.

166 Důstojnost v sociální oblasti je založena na důstojnosti (i) v zaměstnání, tj. že všichni pracovníci mají právo na spravedlivé pracovní podmínky, na bezpečné a zdravé pracovní podmínky, a právo na spravedlivou odměnu, která zajistí jim a jejich rodinám slušnou životní úroveň, a (ii) v chudobě, tj. každý má právo na ochranu proti chudobě a sociálnímu vyloučení. V roce 1996, při revizi Evropské sociální charty se přidalo, že „každý má právo na bydlení“; to je zatím odepřeno bezdomovcům.

167 Solidarita je založena na principu, že „Každý má právo na ochranu proti chudobě a sociálnímu vyloučení“. V sociální oblasti to zejména znamená, že každá osoba má právo na vhodné způsoby odborné přípravy, na nejlepší dosažitelnou úroveň zdraví, na sociální a zdravotní pomoc, využívat služeb sociální péče. Každá osoba má právo využít všech možných opatření, které jí umožní požívat nejlepší dosažitelné úrovně zdraví. Všichni pracovníci mají právo na to, aby byli informováni o kolektivním propouštění a aby s nimi bylo jednáno v rámci procedury kolektivního propouštění.

168 Participace je založena na principech: (i) všichni pracovníci a zaměstnavatelé mají právo na svobodu sdružování v národních a mezinárodních organizacích k ochraně jejich hospodářských a sociálních zájmů a (ii) právo kolektivně vyjednávat.

z veřejných rozpočtů“ a ani že sociální stát zaniká, jestliže omezíme sociální výdaje. Jádrem sociálního státu je regulace vztahů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, mezi občany navzájem a mezi státem a jeho občany. Tato regulace vždy nevyžaduje prostředky z veřejných rozpočtů. Regulace rovnosti, důstojných životních podmínek a svobodné nakládání s vlastní pracovní silou nevyžaduje žádné jiné náklady než na dozor státu nad dodržováním pravidel regulace (administrativní náklady Úřadu práce ČR, Státní inspekce práce, státní hygienické inspekce). Povinná solidarita je z velké části financovaná občany či jejich zaměstnavateli povinnými účelovými odvody (např. na povinné zdravotní, nemocenské, důchodové a úrazové pojištění); zde stát musí jen sledovat ekonomickou a sociální udržitelnost platných sociálních soustav, aby se přílišnou štedrostí pro jedny nevytvářely sociální problémy pro jiné, tedy, aby se udržela ekonomická a sociální vyváženost mezi náklady na dávky pro oprávněné a odvody pro ty, kdo tuto povinnou solidaritu platí. Jinak by se např. mohlo stát, že přílišná štedrost ve vztahu k seniorům a zdravotně postiženým by mohla vyvolat sociální problémy rodinám s dětmi.

Evropské státy v roce 1966 prosadily svou koncepci povinné solidarity na půdě OSN v Paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech.

Prvním krokem směrem k Sociální Evropě<sup>169</sup> bylo přijetí sociálního akčního programu (1974). Hlavy států se tehdy dohodly na myšlenku, že hlavním smyslem ekonomického rozvoje je zlepšení kvality života občanů. Vytkli si proto tři hlavní cíle (i) dosažení plné a lepší zaměstnanosti v ES, (ii) zlepšení životních a pracovních podmínek a umožnění jejich harmonizace a (iii) růst angažovanosti zaměstnavatelů a odborů v ekonomickém a sociálním rozhodování ES, včetně podílu zaměstnanců na chodu podniku.

Následovalo období diskusí a ladění stanovisek členských států, až v roce 1989 přijala evropská rada ES *Chartu základních sociálních práv pracujících v ES* (1989)<sup>170</sup>, která v podstatě parafrázuje Evropskou sociální chartu. Pro další úvahy jsou podstatné již tehdy deklarované principy, že (i) „každá osoba, která dosáhla důchodového věku, ale která nemá nárok na penzi nebo nemá jiné prostředky na živobytí, musí dostat dostatečné prostředky a lékařskou a sociální pomoc specificky přiměřenou jejím potřebám“ (článek 25) a (ii) „všechny postižené osoby, bez ohledu na původ a povahu jejich postižení, musejí mít nárok na doplňková konkrétní opatření zaměřená na zlepšení jejich sociální a profesní integrace. Tato opatření se musejí týkat zejména - podle kapacit uživatelů - přípravy na povolání, ekonomiky,

---

169 „Sociální Evropa“ je tradiční politické označení pro souhrn sociálních aktivit v rámci EU; není to pojem mezinárodněprávně definovaný.

170 *Charta základních sociálních práv pracujících evropského společenství* byla přijata evropskou radou hlav států a předsedů vlád ve Štrasburku 9. prosince 1989. V preambuli se konstatuje, že dokončení vnitřního trhu je neefektivnějším prostředkem vytváření zaměstnanosti a zabezpečení maximálního blahobytu ve Společenství; proto rozvoj zaměstnanosti a její vytváření musí být při dokončování vnitřního trhu první prioritou, musí poskytnout zlepšení na poli sociálním, zejména s ohledem na svobodu pohybu, životní a pracovní podmínky, zdraví a bezpečnost při práci, sociální ochranu, výchovu a přípravu na povolání.

*dostupnosti, mobility, dopravních prostředků a bydlení*“ (článek 26). Všimněme si, že povinná sociální solidarita se už nevztahuje jen na občany, ale na všechny osoby pobývající na území státu; souvisí to s volným pohybem pracovníků, deklarovaným již v římské smlouvě (1957)<sup>171</sup>. Má-li být volný pohyb pracovníků realitou, musí těmto pracovníkům státy zaručit stejná sociální práva jako svým obyvatelům a dovolit jim transfery jimi nabytých sociálních práv ze země do země. Proto se sociální práva v jednotlivých zemích musí vztahovat i na ně - občany ostatních států EU.

K principům Evropské sociální charty se Evropské společenství závazně přihlásilo v preambuli Maastrichtské smlouvy (1992)<sup>172</sup>. Blíže principy rozpracovalo v protokolu č. 14 k Maastrichtské smlouvě. Do Maastrichtské smlouvy většina členských zemí chtěla vtělit Chartu práv pracujících (1989), avšak pro odpor Velké Británie se většina tehdejších členských států musela spokojit jen s protokolem<sup>173</sup> k této smlouvě, který ratifikovali všichni krom Velké Británie, a tak vznikla sociální „dvourychlostní Evropa“. Tento stav byl narovnan Amsterdamskou smlouvou, do které byly nově zapracovány kapitoly o zaměstnanosti a o sociální politice, tedy obsah protokolu č. 14. V Maastrichtu byla přijata i úmluva, kterou se členské státy zavázaly, že vybudují Evropskou unii<sup>174</sup>. Přitom jejich reprezentanti potvrdili oddanost základním sociálním právům, jak jsou vymezena v Evropské sociální chartě (1961) a v Chartě základních sociálních práv pracovníků Společenství (1989).

V Listině základních práv<sup>175</sup> EU v podstatě přejala principy Evropské sociální charty a v rozvoji sociálních práv šla ještě dál. Ve znění ratifikovaném Lisabonskou smlouvou (2009)<sup>176</sup> formulovala rozsah povinné sociální solidarity slovy „*Unie, vědoma si svého duchovního a mravního dědictví, se opírá o nedílné, všeobecné hodnoty lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity; spočívá na zásadách demokracie a vlády práva. Do středu veškeré své činnosti staví jednotlivce, a to tím,*

---

171 Smlouva zakládající Evropské hospodářské společenství (EHS), Řím, 1957.

172 Maastrichtská smlouva, která novelizuje základní Římskou smlouvu, byla přijata 31. 8. 1992.

173 Protokol (No 14) o sociální politice (1992), ve kterém se v čl. 1 konstatuje, že cílem států Evropského společenství je podpora zaměstnanosti, zlepšení pracovních podmínek, dobrá sociální ochrana a rozvoj lidských zdrojů a dlouhodobé zaměstnanosti a úsilí proti sociální vyloučenosti.

174 Smlouva o Evropské unii (1992), která předpokládala nahradit římskou smlouvu Ústavou Evropské unie. Návrh ústavy byl vypracován, ale odmítnut plebiscitem ve Francii a Nizozemsku. Jako kompromisní řešení bylo zvoleno vypracování Lisabonské novely římské smlouvy, která byla všemi státy ratifikována v roce 2009.

175 Listina byla v roce 2000 přijata v Nice jako deklarace s tím, že bude tvořit první kapitolu budoucí Ústavy EU. Nyní je *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2010/C 83/02) součástí Lisabonské smlouvy a závazná pro členské státy EU (viz výše).

176 Evropská občanská práva jsou obsažena v Listině základních práv EU, která byla deklarována v roce 2000 v Chartě základních práv EU, schválené v Nice jako politický dokument. Sedm let poté byla novelizována v rámci dotváření Lisabonské smlouvy a přijata jako právně závazný dokument. Začátkem prosince 2009 vstoupila v platnost a stává se pro členské státy EU právně závazným dokumentem. Polsko, Irsko a Velká Británie si ale vyjednaly výjimky z její působnosti. Česká republika si vymínila výjimku, ale až po skončení ratifikačního procesu, a proto její výhrada musí být vtělena do některé z dalších smluv primárního práva.



že zavádí občanství Unie a vytváří prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“. Pro náš výklad jsou významné články kapitoly I věnované Důstojnosti, a to zejména pravidla, že lidská důstojnost je nedotknutelná (článek 1), každý má právo na život (článek 2) a každý má právo na to, aby byla respektována jeho fyzická a duševní nedotknutelnost (článek 3). Pro lékařství a biologii to znamená, že se musí dodržovat zejména (a) svobodný a informovaný souhlas dotčené osoby poskytnutý zákonem stanoveným způsobem; (b) zákaz eugenických praktik, zejména těch, jejichž cílem je výběr lidských jedinců; (c) zákaz využívat lidské tělo a jeho části jako takové jako zdroj finančního prospěchu; a (d) zákaz reprodukčního klonování lidských bytostí.

V kapitole II, která je věnována svobodě, nás především zajímá článek 7, podle kterého každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace a článek 8 „Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají“. Podle článku 14 má každý právo na vzdělání a přístup k odbornému a dalšímu vzdělávání, včetně možnosti bezplatné povinné školní docházky. Podle téhož článku „Svoboda zakládat vzdělávací zařízení při náležitém respektování demokratických zásad a právo rodičů zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením musí být respektovány v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují jejich výkon.“

Třetí kapitola je věnována rovnosti, podle které jsou si všichni před zákonem rovni (článek 20) a která zakazuje jakékoli diskriminace (článek 21). Podle článku 23 rovnost žen a mužů musí být zajištěna ve všech oblastech včetně zaměstnání, práce a odměny za práci. Práva dětí chrání článek 24, seniorů článek 25 a zdravotně postižených článek 26.

Čtvrtá kapitola je věnována solidaritě. Povinnou solidaritu definuje souborem nedotknutelných práv jak vůči aktivní sociální politice státu, tak i vůči jeho pasivní sociální politice. K právům v první skupině patří práva jak vůči aktivní politice státu (podpora zaměstnanosti), (článek 29), právo na ochranu před neoprávněným propuštěním (článek 30), právo na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost, včetně práva na stanovení maximální přípustné pracovní doby, na denní a týdenní odpočinek a na každoroční placenou dovolenou (článek 31) a právo na ochranu před propuštěním z důvodu spojeného s mateřstvím a právo na placenou mateřskou dovolenou a na rodičovskou dovolenou po narození nebo osvojení dítěte (článek 33).

K sociálním právům v oblasti pasivní státní politiky patří právo nezaměstnaných na dávky v nezaměstnanosti (článek 29), právo rodiny na právní, hospodářskou a sociální ochranu státem (článek 33), právo na přístup k preventivní zdravotní péči a na obdržení lékařské péče za podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Při vymezování a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví (článek 35), ochrany životního prostředí; zvyšování kvality péče o životní prostředí musí být začleněna do politik Unie a zajištěna v souladu se zásadou udržitelného rozvoje (článek 37). Klíčové pro naše

zkoumání je ustanovení článku 34, podle kterého „*Unie uznává a respektuje nárok na přístup k dávkám sociální bezpečnosti a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání, podle pravidel stanovených právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi*“. K umožnění volného pohybu osob musí každý, kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř EU, mít nárok na dávky sociální bezpečnosti a na sociální výhody v souladu s právem EU a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi. Podle téhož článku „*za účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě Unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit, v souladu s pravidly stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi, důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky*“.

Na závěr tohoto výkladu lze konstatovat, že sociální stát, definovaný mezinárodně uznanými a dohodnutými soubory občanských práv v sociální oblasti, tvoří soustava minimálních hranic, jimiž jsou státy, členové EU, vázány. V tomto smyslu sociální stát nekončí, nezaniká, ale popis vývoje mezinárodního uznávání sociálních práv občanů naznačuje, že jeho význam postupně roste a dále poroste.

## 6.4 Několik poznámek na okraj sociální reformy v ČR

ČR postupně reformuje právní rámec sociální bezpečnosti občanů od roku 1990. V tomto úsilí lze identifikovat tři výrazné změny ve filosofii jednotlivých etap. V první etapě (1990–1998) šlo o renesanci demokratických principů a přizpůsobení systému sociální ochrany tržní ekonomice. O této etapě bylo mnoho již napsáno<sup>177</sup>. V druhé etapě (1998–2006) sociálně demokratické vlády převážně „změkčovaly“ pravidla soustav sociální ochrany, a to často bez ohledu na ekonomickou udržitelnost jednotlivých kroků. Je také pravdou, že založily některé pozitivní trendy ve vývoji sociální ochrany, viz dále. V současné třetí etapě (po roce 2006 do současnosti) pravicové vlády zpříšňovaly pravidla pro sociální ochranu, často jen s ohledem na šetření veřejných rozpočtů, bez náležitého ohledu na jejich sociální udržitelnost. V tomto krátkém článku se věnujeme poslední etapě reformem. Rozsah nám nedovolí více než jen stručné její glosování s tím, že analýze se bude podrobně věnovat chystaná monografie.

Reformy třetí etapy se soustředily na šest základních oblastí sociální ochrany, a to na (i) zaměstnanost, (ii) zdravotnictví, (iii) nemocenské pojištění, (iv) důchodové pojištění a připojištění, (v) sociální služby a (vi) podporu rodiny.

**Politika zaměstnanosti** navazovala na zákony o životním a existenčním minimu (zákon č. 110/2006 Sb.) a o pomoci v hmotné nouzi (zákon č. 111/2006 Sb.), inspi-

<sup>177</sup> Např. Rys, V., *Česká sociální reforma*, Praha, Universita Karlova, 2003, nebo Potůček, M., *Křížovatky české sociální reformy*, Praha Slon 1999, nebo Krebs V. a Slaný A. *Sociální ochrana a důchodový systém*, Praha Linde 2004 a další.

rované Tony Blairem a přijaté sociálnědemokratickými vládami v druhém reformním období. Zejména důležité bylo ustanovení druhého zákona o zvýšení příjmu vlastním přičiněním; tím se rozumí zvýšení příjmu (a) vlastní prací, (b) řádným uplatněním nároků a pohledávek a (c) prodejem nebo jiným využitím majetku. Jako možnost zvýšení příjmu vlastní prací se posuzuje a) započetí výdělečné činnosti u osoby nepracující, b) zvýšení rozsahu a intenzity výdělečné činnosti a c) možnosti vykonávat lépe placenou výdělečnou činnost. Byla to reforma správným směrem, vracející pojmu povinné solidarity její původní obsah, tj. rozlišující v povinné sociální ochraně mezi zaměstnatelnými a nezaměstnatelnými osobami; těm prvním se nabízí práce (např. veřejně prospěšná) a těm druhým pomoc a podpora. Vychází se z toho, že pro zaměstnatelné osoby je jakákoliv práce lepší než zahálka na úkor povinné sociální solidarity. Reforma v třetí fázi jen zpřísnila podmínky, omezila výši a zkrátila podpůrnou dobu, tedy ještě výrazněji vyslala signál, že práce je lepší než zahálka. Problém je v tom, že obce nejsou na to připraveny a mnohdy nejsou schopny veřejně prospěšné práce zorganizovat a tedy i nezaměstnaným nabídnout.

K radikálním lze přiřadit **zdravotnické reformy**. Jsou rozporuplné, některé kroky jdou správným směrem, jiné jsou sociálně neudržitelné a možná i protiústavní. Zdravotní péče v současné době má několik základních modulů: (i) ochranu zdraví obyvatelstva (prevence kolektivní a individuální), (ii) poskytování první pomoci (záchrana), (iii) individuální terapeutická péče, (iv) rehabilitační péče a (v) paliativní péče.

Ochrana zdraví obyvatelstva je zpravidla v Evropě financovaná z veřejných rozpočtů. Tak je tomu i v ČR. V kolektivní prevenci je zatím nejpomalejší vývoj v ochraně životního prostředí, které se někdy a některými považuje za brzdu ekonomického rozvoje. Na individuální prevenci se šetří, a to zejména na vakcinaci.

Záchranná péče reaguje na právo občana na život, a proto snaha o integraci záchranných služeb je v Evropě patrná. U nás se upravila tak, aby se zvýšila její dostupnost. To je vývoj správným směrem, protože to posiluje akce na záchranu lidských životů. Záchranná služba se zpravidla financuje z veřejných rozpočtů.

Obecně lze konstatovat, že náklady na individuální zdravotní péči v Evropě (asi nejen v Evropě) raketově rostou jednak proto, že rostou ceny léků, a jednak proto, že rostou ceny stále dokonalejší zdravotnické techniky. V nových zemích EU k tomu přispívá i velký tlak zdravotnického personálu na zvýšení platů i vysoké náklady na rekonstrukci, údržbu a opravu zanedbaných a sešlých nemocnic a klinik. Individuální zdravotní péče se zneužívala, protože byla zadarmo. Zejména tomu tak bylo na úrovni základní péče poskytované všeobecnými lékaři. Stát proto zavedl registrační poplatky, aby tomu zabránil. Vzniká první otázka, zda tato nová praxe neodporuje ústavní listině. Podle článku 31 má každý „právo na ochranu zdraví. *Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon*“. Podle tohoto ustanovení by zdravotní péče měla být plně hrazena veřejným pojištěním, i když je také prav-

dou, že přiměřené registrační poplatky lze považovat za podmínku, kterou stavoví zákon. Protože registrační poplatky se pacientům vrací, když přesáhnou určitou výši, lze je vnímat jako sociálně přiměřené, nebránící právu na ochranu zdraví, a tedy v souladu s ústavním právem. Nepřiměřené registrační poplatky, které by bránily některým občanům v realizaci jejich práva na ochranu svého zdraví, by asi byly protiústavní.

Za druhý vážný systémový zásah do práva na ochranu zdraví někteří považují zavedení „nadstandardní péče“. Je obecným světovým trendem rozlišovat standardní a nadstandardní zdravotní péči. Na úrovni Světové zdravotnické organizace se diskutuje, co jest standardní zdravotní péče (*basic benefit package*) a co již nadstandardní. Obecně se uznává, že komplexní zdravotnická péče se stává ekonomicky neudržitelná, neufinancovatelná. Proto se v reformách zdravotnictví reformátoři tímto problémem často zabývají, aniž by zatím našli obecně platnou hranici mezi standardem a nadstandardem. Snaha ministerstva zdravotnictví nalézt takovou hranici je tedy úsilím obecně považovaným za vývoj správným směrem.

Třetí závažný problém individuálního zdravotnictví je otázka privatizace poskytovatelů. Praxe v Evropě i ve světě dokládá, že privátní poskytovatelé jsou efektivnější než veřejnoprávní, lépe hospodaří s prostředky, nakupují jen potřebné, atd. Pokud jsou veřejnou správou důsledně kontrolováni, nehrozí žádné vážné nebezpečí klientům či pacientům. To dokazuje úprava ve Švýcarsku, Kanadě či v Austrálii. Naopak úprava ve Velké Británii ukazuje na větší plýtvání prostředky ve veřejných zdravotnických zařízeních. I u nás řada zdravotnických zařízení po privatizaci přestala být insolventními. Zkušenost ze světa ukazuje, že nejefektivnější kontrola soukromých poskytovatelů je prostřednictvím veřejného pojištění. Proto na rozdíl od naší plurality pojišťoven ve světě standardní zdravotnictví zpravidla financuje jedna veřejnoprávní pojišťovna a nadstandardní zdravotní zásahy financují soukromé pojišťovny. Je to logické s ohledem na práva občanů. Umožňuje to i rozlišit standardní a nadstandardní zdravotní péči. Praxe ukazuje, že problém tedy není v privatizaci zdravotních poskytovatelů, ale v privatizaci zdravotních pojišťoven poskytujících zdroje na standardní zdravotní péči. To lze považovat za nestandardní úpravu a za privatizaci na nesprávném místě v systému. Se slabinami plurality ve financování nás může přesvědčit britská praxe s „*opting out*“, která se většinou hodnotí jako nepodařená. Jiná zkušenost je švýcarská, kde pojišťovny, tak jako poskytovatelé, jsou soukromé a stát kontroluje, zda všechny rodiny jsou pojištěny. V soukromém prostředí je problémem finanční dostupnost zdravotní péče, která se např. v USA řeší tak, že první pomoc (do stabilizace zdravotního stavu) se financuje z veřejných rozpočtů.

Velkým problémem je rehabilitační péče. Některá onemocnění nezbytně potřebují doléčení. Avšak v ČR se rozmohla lázeňská péče hrazená zdravotním pojištěním nad rámec nezbytného doléčení. Vznikla kuriózní praxe „křížkové“ a „nekřížkové“ lázeňské péče, hrazené buď plně, nebo částečně ze zdravotního pojištění. Stala se

z toho forma státem hrazené dovolené. Nad touto praxí řada odborníků z jiných zemí žasne. Proto zavedení rozlišovacích kritérií, která by přesně identifikovala nezbytné doléčení od obecné lázeňské praxe, lze považovat za úsilí správným směrem. V tomto směru lze pochybovat o účelnosti ozdravných dovolených s lázeňskou péčí pro některé profese ve veřejných službách, hrazených z daní (policie, hasiči, atd.).

Paliativní péče je hrubě zanedbávaná, ač občan má právo i na důstojné umírání, protože je stále živým občanem. Praxe zdravotních pojišťoven, které hradí pobyt na lůžkách dlouhodobé péče v nemocnicích, a nehradí ve stejném rozsahu lůžka v hospicích, které plní stejný zdravotnický účel, je trestuhodné. Výzkumy ukazují, že na odděleních dlouhodobé péče pracují zdravotníci, kteří jsou přísahou zavázáni lidi léčit, zatímco na lůžkách dlouhodobé péče leží často pacienti, kteří umírají. Zdravotníky je umírající člověk zpravidla považován za jejich neúspěch v léčbě. V paliativní medicíně však nejde o léčbu, ale o pomoc občanovi a podporu jeho rodině v procesech umírání. Úspěchem je bezbolestné umírání v důstojných podmínkách rodiny nebo hospicu. Na to pracovníci oddělení lůžek dlouhodobě nemocných (LDN) nejsou připraveni a tuto situaci psychicky nezvládají a technicky a personálně nejsou vybaveni. Praxe ukazuje, že oddělení LDN jsou pro nemocnice jen zdrojem financí, nikoliv středem odborného zájmu o důstojné a bezbolestné umírání. Totéž platí o mobilní paliativní péči, kterou zdravotní pojišťovny často nechťejí hradit s poukazem, že postačuje „home care“, poskytované zdravotníky, kterou financují. I zde platí stejná argumentace, že zdravotnický „home care“ prokazatelně není schopen řádně poskytovat paliativní péči. V tomto směru bychom měli usilovat o systémovou parametrickou změnu.

V nemocenském pojištění radikální reforma byla odstartována již sociálně demokratickou vládou v roce 2006 tím, že se namísto karenční doby 3 dnů zavedla povinná platba mzdy po dobu prvních dvou týdnů<sup>178</sup>. Později se toto období přechodně prodloužilo na 3 týdny. Řešil se tím problém zneužívání dávek nemocenského pojištění jednak zaměstnanci, jednak zaměstnavateli. Zaměstnanci si v době pobírání nemocenského řešili své soukromé problémy. Např. ve vinařských oblastech nejvyšší nemocnost byla v době sklizně vína. Malé a střední podniky si „nemocenskými dávkami“ řešily dočasnou insolventci tím, že nemusely platit mzdu. Česká reforma vycházela z evropské praxe i z vlastních zkušeností tzv. první republiky, kdy byla karenční doba, po kterou se nevyplácely dávky z prostředků nemocenských pokladen. Je to systémová reforma správným směrem, která brání zneužívání. To potvrzuje i výrazný pokles v „nemocnosti“.

Další výrazná reforma probíhá v **důchodovém pojištění a připojištění**. Je to přirozené, protože důchody mají výrazně největší podíl na sociálních výdajích veřej-

---

178 Tato praxe je tradicí, zavedenou již v roce 1811 a novelizovanou III. dílčí novelou všeobecného občanského zákoníku (1916). I jinde v Evropě péče o nemocné zaměstnance po určitou karenční dobu je věcí zaměstnavatelů, nikoliv pojišťoven.

ných rozpočtů. Zahrnuje jednak kroky parametrické, jednak systémové. Parametrické kroky byly odstartovány již v roce 1990 a pokračují. Zprvu se týkaly odstranění diskriminace, zvýšení důchodového věku, zvedení pojistného a zavedení vazby mezi platbou pojistného a důchodu. Dnes se hlavně týkají pozvolného zvyšování důchodového věku, prodlužování doby pojištění pro vznik nároku na důchod a předčasných odchodů do důchodu. Zvyšování důchodového věku udržuje bilanci mezi plátcí pojistného a příjemci zejména starobních důchodů. Prodlužování doby pojištění pro vznik nároku na důchod udržuje rovnováhu mezi dobou placení pojistného a dobou pobírání důchodu. Obě tendence jsou nezbytné k ekonomické a sociální udržitelnosti systému. Jsou plně v souladu s článkem 34 Listiny základních práv EU; podle odstavce 1 občané EU mají „*právo na sociální dávky a služby zajišťující ochranu ... v závislosti nebo stáří ...*, a to v souladu s postupy stanovenými právem Společenství a zákony a praxí jednotlivých států“<sup>179</sup>. K právu EU patří i nařízení ES 883/2004.

Za nesystémový krok lze považovat úpravu předčasného odchodu do důchodu, protože předčasný starobní důchod jen nahrazuje již existující invalidní důchod pro nezaměstnatelné a dávky v nezaměstnanosti pro zaměstnatelné. Systémovým krokem by naopak bylo neomezovat dobu výplaty dávek v nezaměstnanosti pro osoby starší 60 let, protože udržují tyto osoby na trhu práce, byť jako nezaměstnané, zatímco přiznání starobního důchodu pro ně znamená odchod z trhu práce. Lze jen s politováním konstatovat, že parametrická důchodová reforma neřeší systémové nesmysly v povinné sociální solidaritě jako (i) souběh mzdy a důchodu z veřejných rozpočtů, pro které by mělo platit pravidlo „mzda nebo důchod“<sup>179</sup> a (ii) zachování dřívějšího odchodu pro ženy a matky s dětmi, když ženy zpravidla žijí déle než muži a pro podporu matek s dětmi byl zaveden rodičovský příspěvek v rámci povinné solidarity (státní sociální podpora). V prvním případě, pobírá-li někdo mzdu, není sociálně vyloučený, a proto by neměl požívat výhod z povinné sociální solidarity; povinné důchodové pojištění není komerčním pojištěním, ale nástrojem povinné solidarity, hrazeným z veřejných rozpočtů. Tento problém se zpravidla řeší zvýšením důchodu za každý rok odloženého odchodu do důchodu; vychází se přitom ze systémové rozvahy, která pracuje s úhrnem všech důchodů vyplácených po odchodu do důchodu. V druhém případě se porušuje pravidlo rovnosti mezi muži a ženami, stanovené v článku 23 Listiny základních práv EU, podle kterého „*rovnost mezi muži a ženami ve všech oblastech, ... musí být zajištěna*“<sup>179</sup>. Tato úprava však není v rozporu s mezinárodními ustanoveními, která ČR ratifikovalo, ani s právem EU.

Problematickou otázkou je započítávání náhradních dob, za které nikdo neplatí pojistné do důchodového pojištění. Povinná solidarita by měla existovat mezi výdělečně činnými a nečinnými. Proto nelze asi spravedlivě požadovat, aby se od výdělečně nečinných nevyžadoval příspěvek na důchodové pojištění. Vzniká však legitimní otázka, zda tyto doby lze započítávat do dob rozhodných pro výměru výše důchodu, když za tyto doby nebyl zaplacen příspěvek na povinnou solidaritu. V řadě

<sup>179</sup> Takové pravidlo platilo až do komunistických reforem, provedených v letech 1956, 1964 a 1988.

zemí, zejména tam, kde sociální pojišťovny mají postavení samosprávných veřejných fondů, se to řeší odvody do důchodového fondu na úrovni minimálních mezd za nezaměstnané, nemocné, atd., které hradí samosprávné veřejné fondy pojištění v nezaměstnanosti či nemocenského pojištění. Taková praxe brání nesystémovým reformám populistické povahy, kterými politické strany před volbami získávají hlasy voličů.

Reforma systému sociální ochrany ve stáří - zavedení tzv. druhého pilíře - je velmi problematická. Povinné spoření je velmi citlivé na ekonomické turbulence. V důchodovém pojištění se „dozrání“ reformního návrhu (jeho skutečná účinnost) počítá na 40 let<sup>180</sup>, tj. přibližně doba, kdy se plátce pojistného, který v rok reformy poprvé vstoupí do zaměstnání, dožije důchodového věku. Podíváme-li se, co se stalo s měnami za posledních 40 let v Evropě, jakými ekonomickými turbulencemi ekonomiky za tu dobu Evropa prošla, pak lze usoudit, že povinné spoření není pro systémy povinné solidarity vhodným nástrojem. Nabízené úroky nekompenzují inflaci a znehodnocování měn. Reálné hodnoty úspor tak klesají. Povinné spoření je tak především krátkodobé opatření, výhodné pro banky a veřejné rozpočty. Povinné spoření není myšlenka nová; zavedla ji např. královna Viktorie ve Velké Británii (*provident funds*) a ve 20. století byly reformovány na průběžné financování<sup>181</sup>. Totéž bychom mohli napsat i o předválečném hornickém provisiním pojištění. Druhý pilíř na návrh Světové banky zavedli postupně v Chile, Kazachstánu a z nových zemí EU v Litvě, Maďarsku, Polsku, Slovensku, Bulharsku a Rumunsku. Všude s tím mají problémy. Jediné systémy povinného spoření, které se v podstatě osvědčily, jsou švédský virtuální příspěvkově definovaný systém (*NDC - Notional defined benefit*) a britské či švýcarské zaměstnanecké důchodové připojištění (*occupational pension plans*). V těchto systémech je ztráta hodnoty měny a inflace zaměstnanci kompenzovaná příspěvkem zaměstnavatele, který výrazně převyšuje úrokovou míru, nabízenou bankami. Toto řešení bylo nabízeno na přelomu století, ale naši vládou zamítnuto, protože příspěvek zaměstnavatele by byl odečitatelný ze základu pro výpočet daní a to by prý mohlo ohrozit vyrovnanost státního rozpočtu.

Návrhy na změny penzijního připojištění jsou oprávněné. Nedostatky tohoto systému byly kritizovány už řadu let. Nejpotřebnější bylo oddělit vklady klientů od majetku fondů. Fondy s vklady musí nově nakládat jako spořitelny, jako s půjčenými penězi, odděleně od svého majetku. To je poučení např. z vytunelovaných penzijních fondů ve Velké Británii (tzv. Maxwelllova kauza<sup>182</sup>). O reformě třetího pilíře penzijního systému lze napsat více. Je to důležitý dobrovolný doplněk příjmů důchodců nad rámec povinné solidarity, i když pro něj platí poznámka o ztrátě reál-

---

180 V USA se počítá na 70 let, tj. doba, kdy lidé, kteří se v době reformy narodili, dožijí důchodového věku.

181 Tomeš, I., *Obory sociální politiky*, Praha Portál 2011.

182 Maxwell koncem minulého století byl obviněn z vytunelování 11 penzijních fondů a spáchal sebevraždu (viz dobový tisk).

né hodnoty vkladů v sociálním čase (viz výše). Pro penzijní připojištění platí právo EU, regulující finanční trh. Naše právní úprava není s tímto právem v rozporu.

V souvislosti s důchodovou reformou nelze se nezmínit o **sociálních službách**. Právní úprava sociálních služeb byla příznivým krokem správným směrem, protože předně profesionalizuje tyto služby a podřizuje je státní kontrole, a za druhé, zavádí právo uživatele volit mezi nimi. Zavedení příspěvku na péči jako nástroje této volby bylo nešťastné, protože jakákoliv peněžní částka, přiznaná občanovi, se jím a jeho rodinou považuje za rodinný příjem a jako s takovým se nakládá. Předpokládat, že zdravotně postižený a jeho rodina použijí tuto částku na nákup potřebné služby, byl mylný. Volba mezi nabízenými službami není myšlenka nová, ale v jiných státech se tento problém řešil buď dávkou na podporu péče poskytované rodině (v podobné konstrukci jako český rodičovský příspěvek), anebo přidělením kuponu (oprávněním) na určitou službu s tím, že po poskytnutí zvolené služby se příspěvek přiznává přímo poskytovateli služby. Také „telefonní“ seznam služeb v zákoně o službách, které se považují za „sociální“, není šťastné řešení, protože zákonná úprava nutí nevyjmenované sociální služby se všelijak „pitvořit“, jen aby se vešly do zákonné definice. Ve většině zemí se problém řeší tak, že zákonná úprava definují cíle, které se považují za sociální, a licencování ponechávají kompetentní veřejné správě.

Ve **státní rodinné politice** sociální reforma řešila systémové otázky, které souvisí s tím, že rodinná politika má být především na podporu zdravého vývoje dítěte; cílem je tedy vyrovnávání šancí dětí z různého sociálního prostředí. Proto cílení dávek na nízkopříjmové rodiny lze jen uvítat. Uvítat lze i změny související s harmonizací profesních a rodinných ambicí žen např. zavedením několikarychlostního rodičovského příspěvku. Sporné se mohou zdát změny porodného a zejména pohřebného. Cílení porodného na první dítě v nízkopříjmových rodinách je zdůvodnitelné skutečností, že s prvním dítětem má rodina nejvyšší výdaje. Pohřebné však patří k nejstarším sociálním dávkám a jeho smyslem byla povinná solidarita s rodinou při úhradě nákladů pohřbu, které byly a jsou velkým ekonomickým břemenem zejména pro nízkopříjmové rodiny. Cílením této dávky jen na úhradu pohřbu nezaopatřenému dítěti, nebo na osoby, které byly rodičem nezaopatřeného dítěte, je výrazné nesystémové omezení. Pohřebné bylo vždy dávkou, poskytovanou všem pozůstalým na úmrtí kteréhokoliv člena rodiny; naopak její cílení na nízkopříjmové rodiny by bylo smysluplné.

Cílení ekonomické podpory rodinám není v rozporu s článkem 33 Listiny základních práv EU, podle kterého „rodina musí být chráněna právně, hospodářsky a sociálně“. Všechny rodiny mají nárok na rodinné poradenství a sociální služby jsou jim dostupné. Ekonomicky jsou chráněny, jen když to potřebují, což není rozporu s literou Listiny.

Shrneme-li výklad, můžeme konstatovat, že cílení peněžitých dávek a služeb parametrickými reformami posílilo existující povinnou sociální solidaritu. Řada



reformních kroků byla tedy správným směrem, k posílení povinné sociální solidarity. Totéž nelze říci o některých neparametrických reformních krocích, které plně nerespektují evropské sociální hodnoty a deformují nástroje povinné sociální solidarity. Nerespektují skutečnost, že povinná sociální solidarita je založena na povinném transferu s cílem zachovat všem právo na důstojnou minimální životní úroveň. Toto konstatování bude nutné dalším výzkumem potvrdit.

## 7. Problémy s realizací povinné sociální solidarity v ČR

### 7.1 Část 1<sup>183</sup>

#### Úvodem

V předešlé stati<sup>184</sup>, na kterou tato navazuje, se konstatovalo, že solidarita v sociálním čase a sociálním prostoru se uplatňuje v různých podobách různě. Lze odlišit spontánní solidaritu od organizované, soukromou od veřejné, dobrovolnou od povinné. Není tedy jedna univerzální solidarita s konstantní definicí. Každá civilizace, každá doba a každý region měly a mají své představy o solidaritě v závislosti na převažujících sociálních potřebách, povaze a zdrojích sociálního napětí, tradicích a převládajících ideologiích/doktrínách. Nicméně lze identifikovat podobné základní znaky všech realizovaných pojetí, které stojí za to studovat, analyzovat, popisovat. Výsledkem bude komplexnější pochopení povinné solidarity a její stabilizační funkce ve vyspělé společnosti. Takové poznatky budou východiskem pro fundované, věcně zdůvodněné mezinárodní a národní legislativní úpravy.

Dále se konstatovalo, že povinná veřejná sociální solidarita je povinností státu realizovat svým občanům jejich přirozená a nezadatelná lidská práva, deklarovaná ratifikovanými mezinárodními smlouvami i ústavou ČR. Vycházejí z lidského práva na důstojný život. Jsou založena na uznání individuálních práv občanů ve vyspělé demokratické společnosti. V Evropě vychází z křesťanské tradice vzájemnosti. Jsou v přímém rozporu s kolektivismem, typickým pro autokratické paternalistické systémy. Tak se historicky definovala podstata či kvalita sociálního státu evropského demokratického typu.

Povinná veřejná sociální solidarita v Evropě má své zřetelné hranice, které ji vymezují a vycházejí z požadavků (i) zachovat minimální životní úroveň na důstojné úrovni všem občanům, (ii) reagovat na definovatelné sociální potřeby vyvolané uznávanými sociálními událostmi v udržitelných mezích, (iii) donutit občana, aby se účastnil povinného sociálního pojištění, (iv) poskytovat podporu až po té, co žadatel o dávky a služby veřejné solidarity vyčerpal všechny své zdroje a nemá jinou možnost jak odvrátit katastrofální ekonomické a sociální důsledky pro svůj život a (v) jeho sociální začlenění není možné z důvodů buď osobních (nezaměstnatelnost), nebo společenských (např. epidemie, války, ekonomické krize, atp.)<sup>185</sup>. Tento článek se pokouší posoudit současný český sociální stát z uvedených hledisek.

Připomeňme si úvodem, že sociální stát, definovaný mezinárodně uznávanými a dohodnutými soubory občanských práv v sociální oblasti<sup>186</sup>, tvoří soustavu mini-

183 Publikováno in Fórum sociální práce 1/2013, str. 15-34.

184 Tato stať navazuje na stať „Problémy s realizací koncepce evropské povinné sociální solidarity“ uveřejněné ve Fóru sociální práce č. 1, 2012. Je jedním z výstupů výzkumu „Sociální souvislosti stárnutí obyvatelstva“ v rámci výzkumu PRVOUK.

185 V této souvislosti připomeňme si tezi, že „Každá práce je lepší než zahálka“ (Tony Blair).

186 Listina základních práv Evropské unie.

málních hranic, jimiž jsou státy, členové EU, vázáni. Tyto základní hodnoty evropské civilizace, vymezené Listinou základních práv EU (Tomeš a Koldinská, 2003<sup>187</sup>), jsou

- 1) důstojnost<sup>188</sup>
- 2) svoboda, omezená jen právy jiných,<sup>189</sup> nebo vážnou společenskou pohromou,<sup>190</sup>
- 3) rovnost, rovné podmínky,<sup>191</sup> včetně ochrany v soudním řízení,
- 4) solidarita,<sup>192</sup>
- 5) participace<sup>193</sup> (občanská práva)<sup>194</sup> a
- 6) ochrana v soudních procesech<sup>195</sup>.

Posudme, zda a jak český sociální stát svými soustavami sociální ochrany respektuje tyto principy.

### **Jak se historicky utvářela povinná solidarita na našem území**

Soudobý český sociální stát je důsledkem dlouhého historického vývoje. Vznikal velmi pomalu. V jednotlivých etapách se sociální prostředí na našem území modifikovalo podle charakteru a míry sociálního napětí a podle povahy společenského uspořádání (feudalismus, kapitalismus).

---

187 Tomeš, I. a Koldinská K., *Sociální právo EU*, C. H. Beck 2003.

188 Důstojnost v sociální oblasti je založena na důstojnosti (i) v zaměstnání, tj. že všichni pracovníci mají právo na spravedlivé pracovní podmínky, na bezpečné a zdravé pracovní podmínky, a právo na spravedlivou odměnu, která zajistí jim a jejich rodinám slušnou životní úroveň, a (ii) v chudobě, tj. každý má právo na ochranu proti chudobě a sociálnímu vyloučení. V roce 1996, při revizi Evropské sociální charty se přidalo, že „každý má právo na bydlení“; to je zatím odepřeno bezdomovcům.

198 Svoboda je založena na principech: (i) „Každá osoba musí mít příležitost získat prostředky ke svému živobytí prací, kterou si svobodně zvolí“ a (ii) zákazu nucené práce a otroctví.

190 „... odpovídají cílům obecného zájmu“ ve smyslu čl. 52 Listiny základních práv EU.

191 Rovnost je založena na principech: (i) zákazu jakékoliv diskriminace a (ii) na rovné příležitosti a stejném zacházení v otázkách zaměstnání a povolání bez diskriminace z důvodu pohlaví. To zahrnuje např. i právo na přiměřené prostředky na odborné poradenství pro volbu povolání s cílem získat pomoc při volbě povolání, které by odpovídalo jejich osobním schopnostem a zájmům. Zdravotně postižené osoby mají právo na nezávislost, sociální integraci a účast v životě společnosti. Za porušení rovnosti není považována zvláštní ochrana dětí, těhotných žen a matek. Migrující pracovníci, kteří jsou příslušníky členského státu Rady Evropy, a jejich rodiny mají právo na ochranu a pomoc na území jakékoliv jiné smluvní strany.

192 Solidarita je založena na principu, že „Každý má právo na ochranu proti chudobě a sociálnímu vyloučení“. V sociální oblasti to zejména znamená, že každá osoba má právo na vhodné způsoby odborné přípravy, na nejlepší dosažitelnou úroveň zdraví, na sociální a zdravotní pomoc, využívat služeb sociální péče. Každá osoba má právo využít všech možných opatření, které jí umožní požívat nejlepší dosažitelné úrovně zdraví. Všichni pracovníci mají právo na to, aby byli informováni o kolektivním propouštění a aby s nimi bylo jednáno v rámci procedury kolektivního propouštění.

193 Participace je založena na principech: (i) všichni pracovníci a zaměstnavatelé mají právo na svobodu sdružování v národních a mezinárodních organizacích k ochraně jejich hospodářských a sociálních zájmů a (ii) právo kolektivně vyjednávat.

194 Hlava V. *Občanská práva* jako právo volit, být volen, atd.

195 Hlava VI. *Soudnictví*, včetně presumpce nevinny a dalších práv, zaručujících spravedlivý proces.

Slované žili v polyteistických kmenech; Římané je označovali za barbary (Babouček, 1991<sup>196</sup>). Do doby, než přijali křesťanství, nejsou známe žádné sociální ohledy jiné než takové, které Durkheim kategorizuje jako přírodní solidaritu (Durkheim, 1893).

První akty raného sociálního státu na našem území měly tedy **kořeny v lenním uspořádání a v křesťanské filantropii**. Víme o křtu 14 českých knížat v Řeznu v roce 845. Víme, že roku 862 Rostislav I. pozval věrozvěsty z východu. Když přišel Cyril a Metoděj v roce 863 na Moravu, byla podle dobových pramenů již křesťanská. Do Čech přišlo západní křesťanství až v 9. století ze západu<sup>197</sup>. Píše se, že prvními katolicky pokřtěnými Přemyslovci byli Ludmila a Václav. Katolictví díky vlivu franské říše velmi rychle zdomácnělo. První forma katolické filantropické pomoci chudým byla institucionální činnost klášterů, které vznikaly od 8. století, náboženských obcí (řádů), (u nás např. Anežka Přemyslovna) a štedrým věřícím byla za dobročinnost slibována posmrtná blaženost. Právě ona druhá část: „*Miluj bližního svého jako sám sebe*“ (Bible, ČEP, Marek 12, 31) je základem křesťanské filantropie (Dorazil, 1947<sup>198</sup>), (Matoušek, 2001<sup>199</sup>), (Erdinger, 2009<sup>200</sup>).

I v Čechách se zakládaly kláštery, např. Sázavský, Břevnovský či Strahovský, které pomáhaly chudým. Mezi prvními řády byl řád sv. Františka, který ve svých kláštrech poskytoval pomoc a přístřeší chudým (Matoušek, 2007<sup>201</sup>). Zakládaly se i špitály pro chudé nemocné. Byly zakládány sirotčince pro opuštěné a ohrožené děti, např. Vlašský špitál na Malé straně pražské, založený bratrstvem severoitalských stavitelů a řemeslníků. V českých zemích pečovala církev o chudé na vesnicích až do vydání dvorského dekretu v roce 1785 (Koldinská, Marková, 2001<sup>202</sup>).

**V první etapě veřejná moc jen sporadicky a dobrovolně podporovala křesťanskou filantropii tam, kde sociální napětí ohrožovalo stabilitu ve společnosti.** První zmínky o dobrovolné veřejné intervenci v autokratickém režimu jsou z rané doby přemyslovského knížectví. Z doby původně jen aristokratické pomoci lze zmínit akce Boleslava I., který založil první laický špitál v Praze před Týnem (929), nebo Soběslava I., který daroval Vyšehradské kapitule špitál (1135), (Tomeš, 2010).

Po těchto prvních iniciativách pomoc nemocným chudým se stala obligací šlechty<sup>203</sup>. Soběslav I. nařídil, aby každý župní hrad zajistil potřebným ošacením a stravu (1138). Ferdinand I. zřídil první zemskou nemocnici s odděleními pro nemocné a pro chudé, jejíž správu svěřil Milosrdným bratřím (1556). Hrabě Buquoy založil chudinský ústav, který nazval Ústav lásky k bližnímu (1620), (Erdinger, 2009).

196 Babouček, I., *Kapitoly z dějin sociálního myšlení*, Aleko 1991.

197 Viz kolektiv autorů, (1992) *Dějiny země koruny české I*, Praha Paseka.

198 Dorazil, O., *Světové dějiny v kostce*, 2. vydání, 1947.

199 Matoušek, O. a kol., *Základy sociální práce*, Portál 2001.

200 Erdinger M., *Křesťanský altruismus a solidarita jako impuls sociální práce*, Nepublikovaná diplomní práce, Filosofická fakulta, 2009.

201 Matoušek O. a kol., *Sociální služby*, Portál 2007.

202 Koldinská, K. a Marková, H., *Sociální pomoc a právo*, Orac 2001.

203 Vyzýval k tomu i papež ve svých bulách, zaslaných začátkem 9. století vládcí franské říše prvnímu středověkému císaři Karlu Velikému (742–814), (Tomeš, 2010).

**Města následovala šlechtu se zpožděním**, až v době, kdy sociální napětí, způsobené přílivem tuláků a prohloubením chudoby, zvýšilo sociální napětí ve městech do té míry, že ohrožovalo sociální stabilitu a majetek zámožných. Nejprve to byla města královská, která zasahovala do chudinské péče ve 13. a 14. století. Zřizovala jak služby, tak ústavy, tedy jak ambulantní, tak ústavní péči. Ambulantní péče zahrnovala např. veřejné lékaře, kteří poskytovali péči chudým (jako ochranu před epidemiemi), zřizovaly se opatrovníci chudých, otevíraly se městské lázně pro chudé. Václav z Kumburka<sup>204</sup> zřídil ohřívárny pro chudé (1637). Zbožné ženy, kterým se říkalo „*bekyně*“, jako laičky pečovaly o chudé především v Jižních Čechách až do 16. stol., kdy zanikly (Erdinger, 2009). Z městské ústavní péče lze zmínit Městský špitál v Menším Městě Pražském (1484). Regulovalo se právo žebrot.

Šlo o veřejnou dobrovolnou solidaritu, která se financovala filantropií např. z fondů (tehdy nazývaných „*nadání*“). Kancelář Adam z Hradce (1529) věnoval Jindřichovu Hradci 500 kop českých na pravidelnou almužnu (Erdinger, 2009). Vznikaly i první sociální dávky, které byly doplňovány „*právem žebrot*“<sup>205</sup>.

Nové společenské procesy v 15. až 17. století v Čechách vyvolaly koncem 17. století masovou chudobu. V průběhu feudálních a náboženských válek a selských bouří lidé ztráceli půdu, domovy a mnohdy i identitu. Narušovaly se poddanské vztahy a rozmnožovaly se řady městské chudiny. Lidé nepřetržitě opouštěli půdu, buď proto, že z ní byli vyháněni, nebo protože je půda neúživila (válečná destrukce úrody), nebo utíkali před nesnesitelnými poměry a ohrožením života. Byli zužováni morem a neštovicemi. Země se hemžily tuláky, kteří hledali obživu, ačkoliv velká část půdy ležela ladem. To vše destabilizovalo sociální rovnováhu a ohrožovalo společenský a ekonomický rozvoj. Dobrovolná solidarita musela být v českých zemích nahrazena systematickou veřejnou intervencí.

**První systémové veřejné intervence** řešily sociální napětí především nabídkou veřejných prací nebo nucenou prací. Středověká veřejná intervence namířená proti tulákům přísně rozlišovala práce schopné od práce neschopných; první trestala „za lenost“ a o druhé pečovala. Represivní politika vůči zdravým tulákům byla předmětem říšského policejního řádu vydaného za Ferdinanda I. (1554), který jako první zavedl domovské právo<sup>206</sup>. Patent o tulácích a žebrácích z roku 1661 ještě prohloubil represivní politiku. Platnost tohoto práva byla zrušena až v roce 1811, až v době nastupující industrializace (Tomeš, 2010<sup>207</sup>).

204 Hrad na severovýchod od Jičína.

205 Nemocným chudým magistráty povolovaly žebrot, vystavovaly k tomu „glejt“, který opravňoval oslovit zámožné občany a žádat almužnu.

206 Domovské právo byla instituce, které vzešla z podnětu velkých měst. Tuláci se soustřeďovali do měst a tak vyvolali nadměrné náklady na boj s chudobou. Proto požadovala „rozptýlení“ sociálních nákladů tím, že se o chudáky musely postarat obce, ve kterých se narodili. To výrazně snížilo náklady měst, protože tuláci většinou pocházeli ze zemědělství.

207 Tomeš, I., *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Portál 2010.

Podstatná byla skutečnost, že veřejná solidarita před 19. stoletím rozlišovala, podobně jako v antice za Perikla, práce neschopné a práce schopné žebračky. Práce neschopným se přiznávala podpora a péče, a práce schopní byli „*ihned zpátkem zase hnáni*“ k práci nebo do šatlavy (viz dílo Krištofa z Koldina - Práva městská Království českého, 1597)<sup>208</sup>.

**Nové formy povinné solidarity přicházely v 19. století, poté co veřejná intervence v pozdním feudalismu (17. a 18. století) a nastupující tržní ekonomika nestačila na tlumení sociálního napětí, vyvolaného dravostí a bezohledností rodícího se kapitalismu, zejména vůči dělníkům v podmínkách manufaktur v počátcích industrializace. Dělníci převážně přicházeli z venkova, ztratili vazbu na zemědělství, a když utrpěli úraz nebo onemocněli, ztratili zdroj příjmů a byli vystaveni nebezpečí smrti. Přitom novou skutečností bylo, že na rozdíl od zemědělců byli dělníci soustředěni na jednom místě a mohli se snáze domluvit a bouřit se. Proto státní veřejná moc začala systémově intervenovat, aby takovému sociálnímu napětí předcházela nebo je řešila.** Postupně vytvářela potřebné donucovací nástroje a začala regulovat péči o práce neschopné chudé.

**Vznikala veřejná chudinská péče** a tomu odpovídající právní regulace a laická správa. Zrušení nevolnictví v roce 1781 tento proces urychlilo, protože uvolnilo závislost poddaného člověka na šlechtici.

Státní regulace směřovala dvěma směry, (i) ke šlechtě a (ii) k měšťanům. Nařízením pro Království české (1785), vydaným podle říšského dekretu (1784) vrchnost byla povinna pečovat o své chudé na svých panstvích (Tröster, 2011<sup>209</sup>). Z této povinnosti vznikla instituce „*ratejna*“ jako společné ubytování a stravování chudých na statku. Pro města nadále platil patent o tulácích a žebřácích z roku 1661. Pokračovala represivní politika vůči práce schopným žebřákům na úrovni celostátní. S represivními opatřeními se setkáváme ještě v nařízení Marie Terezie (1754), (Koldinská, Marková, 2001).

S osvícenectvím a industrializací se měnil postoj k chudině. Josef II. **zestátnil chudinskou péči**. Když Josef II. zrušil kláštery, doporučoval několika dvorskými dekrety (1782–1786), aby péči o chudé převzaly farnosti a spravovaly chudinské ústavy (Koldinská, Marková, 2001). Za osvícenství státní moc v českých zemích upravila i křesťanskou filantropii. Začala státní regulace poskytovatelů dobrovolné filantropie. Stát upřednostňoval ústavní péči a ambulantní péči ponechával iniciativě obcí a far. V roce 1781 Josef II. vydal řád pro ústavy sociální péče („*pravidla direktivná*“). V roce 1787 upravil právo a majetek farních chudinských ústavů. Kromě toho stát sám zřizoval i instituce. Jako příklady v Praze lze uvést zřízení nalezince a chorobince na Karlově, porodnici na Karlově náměstí v roce 1789 a Všeobecnou nemocnici v roce 1790.

208 Rudolf II. roku 1579 zákoník schválil a sankcionoval. Rada apelačního soudu Gabriel Svěchin z Paumberka prohlásil, „*že nálezné podle těchto práv činní budou u appellace uznávány*“, tedy apelační soud tak uznal zákoník za závazný pro soudní praxi. (Winter, Zikmund, 1912).

209 Tröster, P. a kol., *Právo sociálního zabezpečení*, C. H. Beck, 5. vydání 2011.

Začal proces, který vyvrcholil vydáním zákona č. 59/1868 ř. z. Tento zákon prohlásil s konečnou platností chudinskou správu za součást veřejné obecní správy. Péče o chudé spadala do samostatné působnosti obcí. Majetek *farních chudinských ústavů* byl převeden na *obecní chudinské pokladny*. Ty hradily chudým (i) stravu (jedno prosté jídlo denně obyvatelům obce, zvané *střída*), obuv, ošacení, ubytování (v *pastoušce*), otop a světlo, (ii) ošetření v nemoci, (iii) péči a výchovu potomků a (iv) umístění v ústavech (chorobinec, chudobinec). Náklady na péči, poskytnuté „přespolním“ osobám, byly vymáhány na jejich domovské obci, tj. na obci, ve které se narodili.

Na správy zemí české, moravské a slezské přešly náklady na ošetření chudých osob ve veřejných nemocnicích, choromyslných v ústavech pro choromyslné (v blázcincích), nalezců v nalezcincích (do 6 let věku) a chudých matek v zemských nemocnicích při porodu. Částečně hradily i náklady chudých chorých v chorobincích (špitálech).

**Shrme-li**, péče o práce neschopné lidi prošla třemi fázemi vývoje (i) živelná křesťanská filantropie, (ii) dobrovolná intervence šlechty a měst a (iii) státní regulace veřejné intervence proti tuláctví. **Nová kvalita** třetí etapy byla v tom, že o pomoc žebračům se začaly starat obce z povinnosti, tedy vznikala první systémová forma povinné sociální solidarity. Stala se součástí činností správ obcí a atributem „*domovského práva*“ zprvu jen pro osoby, které se na jejich území narodily. Časem se z těchto počátků vyvinulo právo na pomoc v nouzi (chudinské zákony).

Teprve po první světové válce se dávky **chudinské péče začaly dávat i nezaměstnaným práce schopným občanům**. Toto rozšíření se zrodilo po válce, protože válka zcela rozvrátila tíl bojujících zemí<sup>210</sup> a postihla obyvatelstvo stejně jako vojsko. V roce 1918 se do rozvrácených domovů vraceli demobilizovaní vojáci. První, a zpočátku největší skupinou, která potřebovala sociální ochranu, byli váleční veteráni, invalidé a pozůstalí členové rodin padlých. Mnozí z nich byli nuceni žebrot, aby přežili. K tomu se přidali ti, kdo byli propuštěni z továren válečného průmyslu. Vznikaly různé formy podpory práce schopným nezaměstnaným z veřejných rozpočtů (Štern, 1929<sup>211</sup>).

Tím se dotvořila první rovina, která má dnes podobu **dávek životního minima a dávek nezaměstnaným** v současné České republice. Rozdíl je však v tom, že dávky nezaměstnaným jsou nárokové, tedy mají povahu práva občanů proti státnímu rozpočtu<sup>212</sup>, a dávky sociální péče (životního minima) jsou podmíněné úředním

---

210 V průběhu první světové války byl tíl vtažen do války leteckým bombardováním a potřebou masivního nasazení vojsk po uplatnění kulometů a tanků. Do rapidně rostoucího válečného průmyslu nastupovaly ženy místo mužů, kteří odešli bojovat. To vše způsobilo odliv pracovních sil v zemědělství a omezení výroby potravin. Proto hlad a zavedení přídelového systému, atd. tedy nové typy sociálních opatření.

211 Štern, E., *Deset let nové sociální politiky*, Dělnické nakladatelství 1929.

212 S tímto modelem se setkáváme především v postkomunistických zemích, které po osvobození od komunismu neměly „našetřené“ peníze ve fondech pojištění v nezaměstnanosti. Proto se to řešilo celospolečenskou povinnou solidaritou.

výrokem. Systémově však v podstatě plní stejnou roli. Poskytují se dávky v systému celospolečenské povinné sociální solidarity hrazené ze státního nebo jiného veřejného rozpočtu, tedy převážně z daní a poplatků.

**Současný český sociální stát má však tři zdroje povinné solidarity**, ze kterých vnikl a které se v něm systémově snoubí. Popsaný vznik státní povinné solidarity o chudé je jen jeden zdroj.

**Druhým zdrojem**, ze kterého vznikl moderní český sociální stát, jsou **vzájemnostní počiny**, které taky vznikaly na počátku tržní ekonomiky a liberalismu.

Fysiokrati prosazovali heslo „*Laissez-faire, laissez-passer*“ (nech být, nech pomínot)<sup>213</sup>. Začátkem 19. století se i liberální ekonomové<sup>214</sup> již domnívali, že stát by se měl starat jen o nemocné chudé; starost o budoucnost byla nadále považována za osobní věc každého jedince (Ricardo, 1817<sup>215</sup>). Na to nejprve horníci a střední třídy reagovaly organizovanou vzájemností (Chalupný, 1931<sup>216</sup>). Formy vzájemnosti byly známy již v antice. Později vznikaly vzájemnostní spolky i mezi manuálně pracujícími (Tomeš, 2010).

V Čechách a na Moravě vznikala bratrstva v hornictví (po vydání Jihlavského horního zákona, 1300); následovaly řemeslnické cechy a obchodní hansy ve městech 14. a 15. století. Cechovní a tovaryšské pokladny uznal Ferdinand I. (1527); mezi přední povinnosti tovaryšských pokladen patřila pomoc nemocným a práci hledajícím členům (tedy podpora v nezaměstnanosti). Pokud se člověk neuměl o sebe postarat, ač mohl, stát měl jej donutit, aby tak učinil. Veřejné soustavy se měly starat jen o chudé práce neschopné. Toto období bylo důležité pro vývoj sociálních institucí, neboť *definovalo minimální rozměr povinné solidarity*. Sociální politika liberálního státu měla poskytovat jen to nezbytné a nechuzovat svou štedrostí daňové poplatníky. Šlo o povinnou redistribuci mezi zaměstnavateli (mistry) a zaměstnanci (tovaryši) v zájmu zabránění sociálního napětí, které extrémní chudoba vyvolávala.

Po vzoru tovaryšských spolků vznikaly i první dělnické spolky. Avšak po revoluci ve Vídni, Praze a Budapešti v roce 1848 bylo jakékoliv dělnické sdružování zakázáno. Státní regulace povolila jen bratrské pokladny (1854) a živnostenský řád živnostenské cechy (1859). V roce 1870 novela trestního zákona zrušila zákaz spolčování a sdružování zaměstnanců a začaly se zakládat odborové organizace i dělnické spolky vzájemné pomoci.

---

213 Autorství je připisováno francouzskému obchodníkovi Jean-Claude Vincent de Gournay. Jeho následovník Francois Quesnay přesvědčil krále Ludvíka XV., aby 1754 zrušil daně na prodej a dopravu obilí. Tento případ byl zrušen v roce 1790, po velmi chudých žních.

214 Tato oprava Smithova liberalismu se připisuje Britovi Davidu Richardovi, který v roce 1817 vydal „*Zásady politické ekonomie a zdanění*“.

215 Ricardo, D., *The Principles of Political Economy and Taxation*, 1817 (viz knihovna London School of Economy).

216 Chalupný, E. a kol., *Slovník národohospodářský, sociální a politický*, Nakl. Otakar Janeček, 1931.



Zákaz se nevztahoval na vzdělávací spolky, pod nimiž se někdy skrývaly i dělnické vzájemnostní pokladny. Nevztahoval se ani na **družstevnictví**. Pod vlivem myšlenek Františka Ladislava Chleboráda (1839–1911) byla založena družstva Oul, Včela a spořitelna Slávie na pomoc dělníkům. Zrodila se nová vzájemnostní forma, která se stala základem politiky kolektivismu, propagované křesťanskými organizacemi<sup>217</sup> ve 20. století jako protiváha marxistického komunismu a Lassalovskému státnímu socialismu.

**Komerční formou** dobrovolné vzájemnosti bylo životní pojištění, které vzniklo v Anglii po objevení zákonitostí úmrtnostních tabulek<sup>218</sup> (Tomeš, 2010). Právě životní pojištění inspirovalo Daniela Defoe<sup>219</sup> k propagování myšlenky povinného životního pojištění již začátkem 18. století, avšak bez politické odezvy.

**Od dobrovolné vzájemnosti byl už jen krok k povinnému sociálnímu pojištění.** Bismarckovým zestátněním dělnické svépomoci, následované Taafeho sociálními reformami z konce 19. století, vznikla **druhá forma povinné sociální solidarity** - institucionalizované sociální pojištění (Tröster, 2010). Pod tlakem socialistických myšlenek museli liberálové revidovat své představy a připustit myšlenku povinného pojištění jako nástroje prevence masové chudoby, která by mohla ohrozit samotné základy kapitalismu. Přitom povinné pojištění mělo donutit občana k individuální odpovědnosti za vlastní budoucnost a výrazně omezit státem financované chudinské podpory. V Německu a Rakousku navíc zestátnila dělnickou vzájemnost, která často financovala stávky a demonstrace.

Sociální pojištění se od jiných korporativních snah lišilo způsobem financování. Bylo autonomní na státním rozpočtu a mělo podobu veřejných fondů. Vybrané pojistné se kapitalizovalo; každému pojištěnci se zaplacené pojistné ukládalo, investovalo a při splnění podmínek vyplácelo. Avšak v době velkých poválečných inflací a krizí, zejména po druhé světové válce, sociální pojištění přešlo ve všech evropských zemích od fondového k průběžnému financování, protože nashromážděné „kapitály“ ztratily inflací reálnou hodnotu a fondy nebyly schopny dostát svým dávkově definovaným závazkům.

Nová kvalita **korporativního sociálního pojištění** ve srovnání s institucionalizovanou filantropií tkvěla i v tom, že (i) stát vytvářel institucionalizované struktury, jichž se občan musel účastnit, (ii) občan, resp. jeho zaměstnavatel musel na financování těchto struktur přispět a (iii) občan získal právo na určité konkrétní dávky, jejichž podmínky a výše byly předem definovány (dávkově definované soustavy). Typickým rysem korporativních soustav byla účast zaměstnavatele na zabezpečení zaměstnance jako součást systému odměňování. V Rakousku se zavedlo nemocen-

217 Po vydání papežské encykliky *Rerum Novarum* v roce 1891, která poprvé vyslovila základní postulate křesťanské sociální doktríny, jako první u nás reagovali vydavatelé listu *Dělník* v roce 1885 a svolali sjezd katolického dělnictva (1894), který mimo jiné založil křesťanské odborové hnutí.

218 Autorství se připisuje Stracchovi, který vydal v roce 1569 *Asseruationibus Tractatus* (TOMEŠ, 2010).

219 Původním jménem Daniel Foe, propagoval tuto myšlenku ve svém časopise *The Review*.

ské pojištění (1888), úrazové pojištění (1889) a pojištění hornické (1889) a později v nově vzniklém **Československu** sociální pojištění (1924) pro dělníky<sup>220</sup> (Winter, 1924). Tak vznikl typ evropských sociálně pojišťovacích institucí, které se staly výrazným nástrojem a neopomenutelnou součástí demokratické povinné veřejné sociální solidarity.

Tak vznikl středoevropský model výrazné moderní dichotomie - ti, co mají příjem, ať se povinně postarají o svou budoucí potřebu sociálním pojištěním, a o ty ostatní, pokud zchudnou, se postará stát chudinskými podporami. Chudinské podpory zanikly až v roce 1948.

**Třetí zdroj povinné solidarity v České republice** má povahu státem regulované obligatorní kompenzace. Vznikla z odpočívých platů státních úředníků jako kompenzace za věrně služby<sup>221</sup>. Byl to začátek financování kompenzačního charakteru. Dnes se dosud v ČR používá jako doživotní odstupné pro vojáky, hasiče a další. Jde o kompenzaci za službu státu.

Do této kategorie systémově patří i povinná solidarita zaměstnavatelů se zaměstnanci, kteří utrpěli pracovní úraz či nemoc z povolání. Úrazové pojištění či náhrada škody za pracovní úraz je systémově také forma kompenzace.

**Shrme-li** stručné historické poznámky, můžeme konstatovat, že soudobá česká demokratická veřejná povinná solidarita má tři historicky vniklé systémové formy: (i) celospolečenskou povinnou solidaritu, financovanou z veřejných rozpočtů (Keynes, 1936), (ii) účelovou povinnou solidaritu, financovanou vzájemností, která má formu sociálního pojištění, a (iii) povinnou solidaritu mezi definovanými subjekty, financovanou jako kompenzace způsobené újmy, či to, co se za újmu považuje (např. život ohrožující služba v ozbrojených či jiných veřejných sborech, na jejich existenci je veřejný zájem).

**Česká interpretace povinné sociální solidarity měla i své teoretiky a realizátory.** Českou školu sociální politiky vytvořili ekonomové. Připomeňme si jen některé z nich.

**Albín Bráf**<sup>222</sup> jako první na našem území obhajoval právo člověka na existenci a roli státu při pomoci chudým, tedy povinnou sociální solidaritu.

**Karel Engliš**<sup>223</sup> jako první obhajoval potřebu povinné sociální solidarity formou regulovaného sociálního pojištění slovy „*Spravedlivo jest přece, aby si člověk během doby svého života, kdy jest k práci způsobilý, vydělal tolik, aby byl uhrazen náklad, spojený s celým jeho životem. K tomu slouží sociální pojišťování jako vyjádření správné politiky sociální...*“.

---

220 Zaměstnanci ve vyšších službách měli penzijní pojištění už od roku 1907. Pro ně platila jen část nemocenského pojištění.

221 Pragmatika císařovny Marie Terezie Habsburské.

222 Stať *Almužna a mzda* (1883).

223 Kniha *Sociální politika*.

Realizátorem byl **Lev Winter**,<sup>224</sup> který s pomocí matematika **prof. Emila Schönbauma** vytvořil na svou dobu velmi moderní sociální pojišťovnu pro dělníky (1924), (Winter, 1924). Jako sociální demokrat výrazně ovlivnil pojetí povinné sociální solidarity. V roce 1918 jako první ministr sociální péče reagoval na skutečnost, že do rozvrácených domovů se vraceli demobilizovaní vojáci a váleční veteráni, invalidé a pozůstalí členové rodin padlých potřebovali pomoc, aby nebyli nuceni žebrať a přežili (Grübner a kol. 1924).

Za první republiky<sup>225</sup> se vytvořil třísložkový systém povinné solidarity

(i) povinné sociální pojištění na bázi autonomie ve správě a financování (veřejné fondy), (Janošík, Riedl, 1934),

(ii) zaopatření státních zaměstnanců ze státního rozpočtu,

(iii) chudinská péče, organizovaná veřejnou samosprávnou a hrazená z veřejných rozpočtů<sup>226</sup>.

Tento systém povinné veřejné solidarity byl doplněn dobrovolnou veřejnou a soukromou solidaritou<sup>227</sup>. Byly zakládány početné dobrovolnické organizace se sociálním zaměřením. Prioritou sociální péče se stala péče o zdraví. Soukromá solidarita jednak směřovala k členům spolků, jednak k potřebným občanům.

Sociální péči svým členům poskytovaly např. spolky vojenských vysloužilců (Jednota českých střelců v Praze VII, Spolek bývalých dělostřelců), spolky dělnické, odborné a vzdělávací, spolky veřejných zaměstnanců atd.

Spolky dobročinné a humanitní pomáhaly potřebným jako např. Soukromý spolek k podporování domácích chudých v Praze, Spolek k vychování, zaměstnání a zaopatření slepců v Čechách (Klárův ústav slepců), některá města zabezpečovala stravu dětí ve školních kuchyních, spolek České srdce organizoval stravovací akce na venkově. V Praze byly postaveny Masarykovy domovy. Byl to soubor 21 budov pro chudé a děti, např. dětská zotavovna, dětský chorobinec, dětská ozdravovna.

K dobrovolným veřejným solidaritním aktivitám patří např. pražský Ústřední zaopatřovací ústav, aby „*dětem narušeného a ohroženého zdraví dopomáhal k jeho posílení a navrácení a starcům a stařenám umožňoval trávit poslední léta života v klidu a náležitě péči.*“<sup>228</sup>

224 V letech 1918–1920 byl ministrem sociální péče ve vládě Karla Kramáře, a vládách Vlastimila Tusara a od roku 1922 ve vládách Antonína Švehly. V této funkci organizoval s pomocí prof. Emila Schönbauma sociální pojištění (zákon, 1924, účinnost, 1926). V roce 1919 založil Sociální ústav Republiky československé pro studium sociálních věd.

225 Označuje období ČSR 1918–1938, druhá republika 1938–1939, třetí republika 1945–1948.

226 Obecní samosprávy měly samostatnou působnost v chudinské péči. Chudinská péče v obcích se omezovala na minimum, spočívala hlavně v poskytování nejnětější obživy a pomoci chudým a nemocným. Chudinské zaopatření zahrnovalo i péči o výchovu a vzdělávání dětí, a proto obce zřizovaly opatrovny, denní útulky pro děti, mateřské školy apod.

227 Alice Masaryková přivezla z USA informace, které povzbudily vznik dobrovolné sociální práce, a iniciovala vznik příslušného odborného školství.

228 Viz Statut Ústředního zaopatřovacího ústavu.

Stát ve spolupráci se soukromými spolky zřizoval sítě institucí jako např. Masarykova liga proti tuberkulóze, Ústředí prázdninové péče, Československý červený kříž, apod. Byly to první formy „*public-private mix*“.

Tak vznikl model moderní kombinace veřejné povinné vzájemnosti (sociální pojištění) a veřejného povinného solidárního transferu (zaopatření pro státní zaměstnance a sociální péče pro chudinu) na straně jedné, s veřejnou a soukromou dobrovolnou občanskou solidaritou (odděleně nebo ve spolupráci), doplňovanou komerční (životní a úrazové pojištění) i nekomerční (penzijní připojištění, upravené 1929) soukromou finanční iniciativou, na straně druhé.

Reziduální liberální a korporativní pojetí solidarity bylo tak vystřídáno institucionálním (systémovým) pojetím, v němž je povinná sociální solidarita vnímána jako nezbytná integrální součást veřejného uspořádání, které řeší vzniklé sociální problémy, pokud jsou společností uznány jako sociální události. Povinná solidarita se uplatňuje, až když ostatní instituce selžou. Nově se rodí preventivní prvek povinné solidarity: (i) ochrana před vznikem sociálních událostí jako např. veřejné zdravotnictví, financované z veřejných rozpočtů, a (ii) pomoc ostatním institucím (rodině, svépomocným sdružením, atp.), aby neselhaly (např. nástroje na podporu rodin<sup>229</sup>). Dávky nejsou jen náplastí na nouzi, nýbrž integrální součástí rozdělování ve společnosti a občané k nim mají nezadatelná občanská práva (Titmus, 1974<sup>230</sup>). Sociální stát svými institucemi spoluvytváří prostředí, ve kterém je možno naplňovat občanská práva. Ústředním nástrojem po druhé světové válce mělo být národní pojištění (zákon, 1948), které zahrnovalo nejen dávky sociálního pojištění, ale i sociální důchod, který měl povahu dávky sociální péče a nahradil by chudinkou péči (Gallas, Mařík, Míra, 1953).

**Čeští komunisté deformovali demokratickou povinnou sociální solidaritu v ČR a nahradili ji marxistickým<sup>231</sup> pojetím kolektivismu podle Sovětského modelu.** Z Marxova učení se v Evropě historicky vyvinuly tři modely - (i) sociálně demokratický (švédský), který řešil otázky „sociálně spravedlivějšího“ státu v rámci daného kapitalistického uspořádání, (ii) družstevní (Jugoslávský komunismus), který řešil sociální otázky samosprávou, podobnou družstevní vzájemnosti<sup>232</sup>, a (iii) totalitní model (Svaz sovětských socialistických republik, SSSR), který byl založen na zestátnění všech výrobních prostředků, centrálním plánování všeho a centrálním

---

229 Rodinné přídatky v ČR vznikly až po druhé světové válce, tedy v době třetí republiky (viz Tomeš, I., *Obory sociální politiky*, Portál 2012).

230 Titmus R. M., *Introduction to Social Policy*, G. Allen and Unwin, 1974.

231 Karel Marx (1818 Trevír–1883 Londýn), německý filosof, kritik klasické ekonomie, teoretik dělnického hnutí, socialismu a komunismu. Jsou rozdíly v přístupech „mladého“ Marxe (1842–1847) a „starého“ Marxe (1948–1975). Pro změny pojetí demokratické povinné sociální solidarity jsou nejvýraznější díla „komunistický Manifest“ (1948) a „Kritika Gothajského programu“ (1975).

232 Josip Broz Tito (1892–1980). Milovan Djilas, (1911–1995) autor kritiky Stalina v knize „*Rozhovory se Stalinem*“, Viz Statut Ústředního zaopatřovacího ústavu.

rozdělování zdrojů obyvatelstvu formami mezd nebo dávek<sup>233</sup>; sovětský model možná byl prospěšný zaostalému agrárnímu Rusku, ale zcela nevhodný pro vyspělý demokratický průmyslový stát.

Komunisté zrušili chudinskou péči a sociální služby jako přežitky kapitalismu s tím, že socialismus vyřeší všechny sociální otázky. Zestátnili zdravotnictví<sup>234</sup>. „Sjednotili“ sociální dávky tím, že zrušili zaopatření státních zaměstnanců, zrušili národní pojištění a nahradili jej (i) nemocenským pojištěním, financovaným zaměstnavateli od prvního dne a spravovaným odbory, a (ii) státním důchodovým zabezpečením, financovaným ze státního rozpočtu. Zrušili dávky v nezaměstnanosti, protože v podmínkách nucené práce<sup>235</sup> nebyly již potřebné. Podrobnosti tohoto procesu sovětizace popsal Jakub Rákosník (2010).

Výsledkem tohoto procesu bylo nahrazení demokratické povinné sociální solidarity sociálním kolektivismem. Všichni byli zaměstnanci státu nebo „quasi“ družstev (zemědělská družstva, výrobní družstva), jednotně regulovaných a ovládaných státem, a dostávali od státu - svého zaměstnavatele - dávky v zákonem předepsaných případech a v nivelizované výši. Prostor pro soukromou iniciativu a dobrovolnou vzájemnost byl vyretušován (Žižková, 2005).

Socialismus ruského typu byl primitivní a samozřejmě neřešil složitosti lidských sociálních potřeb v průmyslově vyspělé společnosti. Selhával. Proto po ekonomických těžkostech centrálního řízení a plánování v roce 1962 dochází jednak k znovuzavedení státní sociální péče (zákon, 1964) a uvolnění prostoru občanské vzájemnosti, jednak k utužení pracovní disciplíny odstraněním všech demokratických soukromoprávních úprav pracovní smlouvy zákoníkem práce (1965), který má povahu veřejného celostátního podnikového pracovního řádu. Proces uvolňování sociální regulace byl zastaven vpádem sovětských vojsk (1968) a normalizací (Tomeš, 2011).

Po pádu komunismu bylo nutné obnovit demokratickou veřejnou sociální solidaritu.

Výchozím dokumentem pro změny byl „**Scénář sociální reformy**“<sup>236</sup>, který byl (spolu se scénářem ekonomické reformy) předložen Federálnímu shromáždění v září 1990. V souladu s ekonomickou strategií sledoval pluralizaci, privatizaci a demokratizaci systému sociálního zajištění (Tomeš, 2001). Bylo vcelku pochopitelné, že změny se prosazovaly na úrovni vrcholné státní administrativy. Po desetiletích nucené „homogenizace“ společnosti byla její struktura zamlžená, politické strany a sociální partneři se teprve formovali a občanská společnost se probouzela (Večerník, 2005). Scénář byl kritikou komunistického kolektivismu a programem

233 Tento model teoreticky zdůvodňoval a ohajoval Ivan Kochanovsky (1949) a Marie Šolcová z vysoké školy stranické (1984).

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

235 Povinnost pracovat byla zavedena dekretem presidenta republiky č. 104/1945 Sb.

236 Plný text po schválení Federálním shromážděním, viz Hospodářské noviny (4. 9. 1990) a časopis Sociální politika, č. 3/1990.

rozvoje sociální ochrany na 10 let (Rys, 2003). Jeho hlavní myšlenky vznikaly na půdě Výzkumného ústavu sociálního zabezpečení ještě za komunistické diktatury, potají, ještě v době Perestrojky<sup>237</sup>. Proto věcný záměr scénáře byl pohotově připraven již v březnu roku 1990. Rys jej hodnotí jako „významný dokument, který věrně odráží ovzduší výjimečné doby, plné odhodlání sledovat nové cíle a ideály“ (Rys, 2003). Smyslem bylo poskytnout program návratu k demokratické povinné sociální solidaritě.

Při této příležitosti bych rád opravil jeden omyl. Sociální politika vlády a transformace sociální ochrany nevycházela z Programové komise Občanského fóra, jak tvrdí Martin Potůček (Sociální politika, 1995, Praha SLON); federální ministerstvo práce a sociálních věcí nemělo o tomto dokumentu žádné informace. Návrh transformace vycházel z výzkumných počínů (1986–1989) pracovníků a spolupracovníků Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, jeho pražské pobočky, kteří taky na formulaci scénáře z velké části spolupracovali. Byly to výzkumy a náměty, které pro otázky zaměstnanosti vypracoval zejména Milan Horálek, pro otázky rodinné politiky zejména Josef Alan a Věra Habrlová, pro otázky sociálního zabezpečení Jiří Biskup, Bohuslav Jungmann a Jana Klimentová. Vedle toho pracovala pracovní skupina, kterou vedl Jiří Šandera a ve které pracovali mimo jiné Jiřina Šiklová, Ladislav Průša, Jaroslav Dostál, Zuzana Šavrdová, Igor Tomeš, a další, celkem 16 lidí. Přispěli i odborníci z ministerstva práce a sociálních věcí, hlavně Jiří Král, Petr Víšek, Vít Samek, Jan Přib a Eva Burdová. Jim všem patří autorství Scénáře sociální reformy a formulace sociální politiky první postkomunistické vlády. Od prosince 1989 práce vedl ministr Petr Miller a ten konzultoval některé otázky s Jiřím Večerníkem ze Sociologického ústavu a se svými námětky Igorem Tomešem a Milanem Horálkem. Scénář byl tedy dílem širokého okruhu odborníků, nikoliv jedné náhodně vzniklé komise Občanského fóra.

Scénář vycházel z kritiky komunistické sociální politiky, která vedla k diskriminační diferenciaci mezi kategoriemi občanů, nízkými mzdami a neúměrně vysokými sociálními náklady podlamovala technický rozvoj, rigorózní regulací likvidovala iniciativu a zájem o přínosné výkony, vysokou zaměstnaností žen nevyřešila chudnutí rodin s dětmi, absence sociální péče a podpory v nezaměstnanosti ohrožovala nejohroženější skupiny obyvatel. Přitom se předpokládalo, že ekonomické reformy prohloubí sociální rozdíly, což se také dalším vývojem potvrdilo (Večerník, 2009).

Scénář byl zaměřen na politiku zaměstnanosti, na politiku příjmovou, na rodinnou politiku a na sociální zabezpečení. V politice zaměstnanosti šlo především o vybudování systému úřadu práce a systému zabezpečení nezaměstnaných, protože se očekávalo, že podniky se budou chtít zbavit umělé přezaměstnanosti, vyvola-

---

237 Jako perestrojka (přestavba) se označovaly ekonomické reformní kroky (1983) v 80. letech 20. století v SSSR, navržené Michaiilem Gorbačovem. Ekonomické reformy vyvolaly širší snahy o demokratizaci společnosti a její ideové otevřenosti (proces glasnosti). Tento proces vyústil v rozpad komunistických systémů a nakonec i SSSR.

né řízením pracovních sil a nucenou prací, a to zejména po restituci<sup>238</sup> majetku a malé a velké privatizaci<sup>239</sup>. V příjmové politice se připravovala opatření v souvislosti s očekáváním velké inflace vyvolané liberalizací<sup>240</sup> cen a mezd. V rodinné politice se očekávaly nepříznivé důsledky vysoké ochrany těhotných žen a matek na jejich zaměstnatelnost v soukromém sektoru. V oblasti sociálního zabezpečení bylo nutné vytvořit záchranou sociální síť, která by řešila sociální problémy těch nejméně postižených chystanými ekonomickými reformami.

Druhá skupina témat byla spojena s příjmovou politikou. Předně se očekávala prudká inflace po liberalizaci cen. Komunisté svou ideologickou představu, že komunismus se dosáhne cestou zvyšování mezd a snižování cen, záhy museli „poti-  
chu řešit“ tím, že ceny subvencovali ze státního rozpočtu. V roce 1989 to již představovalo přes 30 miliard jen do potravin. Liberalizace tyto subvence měla zrušit, ale ony představovaly velký přínos do rodinných rozpočtů. Proto se zavedl státní vyrovnávací příspěvek (SVP)<sup>241</sup> jako dočasná dávka na 3 roky, který se rovnal podílu občana na potravinových subvencích. Tím se zmínil dopad liberalizace cen a zrušení jejich regulace. Dávka byla zprvu doručována poštou všem občanům, později se postupně integrovala do rodinných přídatků, sociálních dávek a mezd.

S tím souvisela i nutnost vybudovat záchranou sociální síť (Průša, 2006), a to dvěma zákony (i) o sociální potřebnosti, a (ii) o životním minimu. Cílem této konstrukce bylo oddělit proces objektivního stanovování životního minima od úpravy dávek sociální potřebnosti (dnes hmotné nouze), které závisí na stavu veřejných financí.

K tomuto tématu patřily i příjmy důchodců. Komunistický režim učinil z důchodců potřebné chudé tím, že pravidelně nevalorizoval důchody (Večerník, 2006). Novelou zákona o sociálním zabezpečení se zavedla pravidelná roční valorizace důchodů podle růstu cen, s přihlédnutím k růstu mezd.

Konečně bylo nutné se připravit na důsledky deregulace mezd. Za komunismu byly mzdy regulovány jednak plánováním objemu mezd a průměrem, který mzdy v organizacích nesměly překročit, jednak katalogy prací a pracovními třídami, které platily napříč celým národním hospodářstvím. Pokud chtěl někomu vyplatit vyšší než průměrnou mzdu, musel přijmout občana za nižší než průměrnou mzdou. To byl jeden z důvodů přezaměstnanosti. Deregulací se očekávala živelná náprava tohoto

---

238 V České republice se takto označoval proces navrácení znárodněného nebo konfiskovaného majetku bývalým soukromým vlastníkům, církvím a jiným institucím.

239 Privatizací se označoval převod veřejného majetku do soukromého vlastnictví. Malá privatizace se týkala služeb, které byly privatizované aukcemi; kupovali je především začínající živnostníci. Velká privatizace proběhla ve dvou vlnách metodou kuponové privatizace a prodejem zahraničním strategickým partnerům.

240 Liberalizací se tehdy označovalo zrušení regulace cen a mezd k 1. 1. 1991.

241 Tento projekt připravili Ivan Kočárník, náměstek ministra, za federální ministerstvo financí, Igor Tomeš, náměstek ministra, za ministerstvo práce a sociálních věcí a Ladislav Dvořák, předseda Federálního cenového úřadu.

procesu. Proto se zavedla minimální mzda, pod kterou mzdy nesmí spadnout, a vytvořila se Rada vzájemné dohody (tripartita státu, zaměstnavatelů a odborů), která generální dohodou stanovila, o kolik procent mohou mzdy růst, aby neohrozily ekonomickou reformu a státní rozpočet.

V oblasti rodinné politiky se musel řešit problém, že mladé matky s malými dětmi se staly skupinou nejvíce ohroženou nezaměstnaností (viz výše). Proto se zavedl rodičovský příspěvek místo dávek v nezaměstnanosti pro mladé ženy s dětmi jako „rodinná“ mzda, alternativa k příjmům z pracovní činnosti. Protože nezaměstnanost mohla postihnout i muže, volil se formát, který umožňoval rodičům svobodnou volbu toho, kdo zůstane doma u dětí. Současně se upravily přídavky na děti, aby se rodiny s dětmi nestaly nejchudší částí populace.

Konečně v sociálním zabezpečení se, kromě již zmíněné pravidelné valorizace důchodů, musela řešit diskriminace v důchodovém zabezpečení. Jednak se odstranily osobní důchody, které orgány KSČ a vláda přiznávaly svým zasloužilým členům a které byly mnohonásobně vyšší než ostatní starobní a invalidní důchody. Ponechaly se příplatky k důchodům důchodcům - členům komunistické milice, protože byly nepatrné a příjemci velmi staří (jeden ze sociálních ohledů sametové revoluce). Nejobtížnější bylo odstranit pracovní kategorie, kdy lidé za těžkou fyzickou práci (horníci, hutníci, stavaři, chemici, apod.) dostávali podstatně vyšší důchody za výhodnějších podmínek, při stejných vstupech. Odstranění této diskriminace bylo podmínkou zavedení sociálního pojištění, protože v systému nemohou za stejné pojistné lidé pobírat různé důchody. Byl to těžký boj, mnoho protestů, ale nakonec se podařilo to vysvětlit, lidi přesvědčit a pracovní kategorie odstranit. Zůstala jediná diskriminace a to byl nižší důchodový věk pro ženy, odstupňovaný podle počtu vychovaných dětí.

Zákon o nemocenském pojištění byl jen novelizován. Správa byla odňata odborům a svěřena Státnímu úřadu sociálního zabezpečení a dávky upraveny. Nebyla potřeba ani nebyly síly k zásadnější reformě. Ta přišla až v roce 2006.

Scénář, kromě uvedených bezprostředních reforem, obsahoval i střednědobý reformní program. Počítal se zavedením sociálního pojištění pro dlouhodobé dávky, s obnovením dobrovolného zaměstnaneckého penzijního připojištění (jako podmínky pro odstranění pracovních kategorií), s transformací rodinných dávek (dnešní státní sociální podpora) a ze zavedením sociální péče, včetně sociálních služeb.

Současně se odstranil státní monopol v sociálních službách a tím se umožnila renesance všech forem dobrovolné soukromé solidarity. Sociální služby vznikaly jako houby po letním teplém dešti (Průša, 2007<sup>242</sup>).

Scénáře se podařilo realizovat jen částečně zákony o zaměstnanosti, o mzdě, o životním minimu, o sociální potřebnosti, o kolektivním vyjednávání a novelami k zákonu o sociálním zabezpečení, zákoníku práce a nemocenském pojištění. Další záměry programu se už za ČSFR neuskutečnily, i když pro všechny navrhované

---

242 Průša, L., *Ekonomika sociálních služeb*, VÚPSV.



reformy byly na MPSV věcné záměry již vypracované. Federace se rozpadla a transformovat federaci ve dva národní státy bylo natolik složité, že sociální reforma musela počkat.

**Střednědobé programy se uskutečnily už v režii České republiky**<sup>243</sup> v letech 1994 a 1995 v podstatě podle scénářů, připravených v letech 1990–1991; jen koncepce sociální péče a sociálních služeb nebyla parlamentem schválena.

„*Sociální reforma v České republice* [poznámka: reference se vztahuje hlavně k ČSFR 1990–1992] *byla tehdy ze všech postkomunistických zemí zřejmě nejpokročilejší*“ napsal Jiří Večerník<sup>244</sup> a podobně to napsal i Vladimír Rys<sup>245</sup>. Stejně hodnocení uveřejnila i Světová banka<sup>246</sup>.

Pro úplnost výkladu o vykořenění komunistického patriarchálního kolektivismu s přísnou regulací míry přidělovaného „štěstí“ a o znovuzavedení demokratické veřejné sociální solidarity se stručně zmíníme o hlavních zásadách, podle kterých se vypracovaly věcné záměry. Je pro pojednávání téma důležité, pro pochopení paradigmat a mantinelů současné demokratické veřejné povinné solidarity.

První střednědobý úkol byl připravit renesanci penzijního připojištění, bez kterého nebylo možné připravit reformu základního důchodového systému. Dobrovolné penzijní připojištění mělo převzít výplatu důchodu za výsluhu let a vyšší důchody ve zdravotně náročnějších pracovních kategoriích. Vycházelo se z myšlenky, že vše nad rámec základního důchodového pojištění by měl hradit podnik, obor či resort, ve kterém dotyčný pracoval, a to z příjmů za své produkty. Např. pilotům ČSA, řidičům veřejné dopravy ČD nebo MHD nebo organizace, pro kterou pracovali, by se měl poskytovat předčasný důchod z fondu, do kterého by zaměstnavatelé přispívali z cen jízdének. Šlo by o profese, ve kterých je ve veřejném zájmu (např. bezpečnost přepravy osob) nebo pro omezenou možnost výkonu profese (např. baletky) nebo pro fyzickou vyčerpanost (např. hornictví), aby odešli dříve do důchodu, protože dřívější odchod do důchodu je ve veřejném zájmu žádoucí. Navrhovala se úprava zaměstnaneckých přemostovacích (předčasných) nebo doplňkových důchodů, nad či mimo rámec všeobecného důchodového pojištění, ve výši 3 % mzdy/platu, odečitatelného z daňového základu pro výpočet daně z příjmů. Návrh vycházel ze švýcarského nebo britského modelu. Žel, zásahem Václava Klause, tehdy předsedy vlády, se systém daňové výhody nahradil státním příspěvkem s odůvodněním, že to lépe stabilizuje státní rozpočet. Nicméně, penzijní připojištění bylo uzákoněno v předstihu (1994), tedy aspoň tento princip se podařilo uplatnit.

243 I Slovenská republika pokračovala více méně podle Scénáře zejména za mistryni Heleny Wolekové (1991) a Ofgy Keltošové (1991–1994), ministra Júliuse Brocky (1994) a Vojtěcha Tkáče, který byl státním tajemníkem za Keltošové a Brocky a později sám ministrem práce, sociálních věcí a rodiny (1998), za asistence českého experta na sociální politiku a právo.

244 Večerník, J.: *Who is poor in the Czech Republic? The changing structure and faces of poverty after 1989*, in *Czech Sociological Review*, 2004.

245 Rys, V., *Česká sociální reforma*, Universita Karlova 2003.

246 Barr N., *Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, World Bank, 1994.

Zákon o sociálním zabezpečení se měl nahradit zákonem o důchodovém pojištění, který by nahradil „*dobu zaměstnání*“ „*dobou pojištění*“ a vyřadil neplacené „*náhradní doby*“. Měl se zavést princip, že pro nárok se započítávají jen doby, za které bylo někým zaplacené pojistné. Měl se důsledně zavést princip souběhu „mzda nebo důchod“ a vyloučit předčasný odchod do důchodu a odkazem, že pro potřebné (nemocné) je k dispozici invalidní důchod. Výše důchodu se měla odvozovat od výše zaplaceného pojistného. Redukční pravidlo<sup>247</sup> se mělo odstranit. Měl se zavést dvousložkový důchod (princip národního pojištění). První jednotná složka pro všechny měla zaručit, aby důchodce nespadol svým příjmem pod životní minimum, a druhá variabilní složka měla zaručit přiměřenost důchodu k době placení pojistného a k celoživotnímu zaplacenému úhrnu pojistného, tedy k individuálnímu příspěvku do systému<sup>248</sup>. Konečně se měl zrušit důchod za výsluhu let. Žel, od některých z těchto systémových principů se v roce 1995 upustilo, asi z politických důvodů.

Ve Scénáři se předpokládalo, že rodinná politika bude upravena zvláštním zákonem jako státní sociální zaopatření, hrazené ze státního rozpočtu. Argumentem bylo, že (i) stát má zájem na podpoře natality a (ii) mladé rodiny nemají čas ušetřit si sociálním pojištěním na zvýšené náklady spojené se založením rodiny. Náklady předcházejí době, kdy lze na ně pojistným ušetřit. Tuto logiku sledoval i zákon o státní sociální podpoře, který navíc většinu dávek logicky omezil jen na nízkopříjmové rodiny, aby dávky mohly být vyšší.

Současně se sociální reformou se na českém (republikovém) ministerstvu zdravotnictví liberalizovalo a připravovala se reforma financování zdravotnictví směrem k zavedení zdravotního pojištění. To bylo za ministrování Pavla Klenera a Martina Bojara. Zrušily se centralisticky řízené národní ústavy zdraví a zavedlo se pluralitní zdravotní pojištění. Federální ministerstvo práce a sociálních věcí v připomínkovém řízení namítalo, že zavedení zdravotního pojištění je předčasné, protože (i) zužovat zdroje financování zdravotnictví jen na vybrané příspěvky (místo hrazení z celého státního rozpočtu) je pro zdravotní péči smrtelné v době, kdy zdravotnická zařízení byla devastovaná a potřebovala technické inovace, kdy se privatizoval farmaceutický průmysl a ceny léků očekávaně porostou a kdy se lékařům musely výrazně zvýšit neúnosně nízké platy, a (ii) pluralita zdravotních pojišťoven zvýší rozdíly v dostupnosti zdravotní péče pro různé příjmové skupiny. Ministerstvo práce navrhovalo jednotnou všeobecnou zdravotní pojišťovnu, která by financovala základní služby zdravotní péče, a dobrovolné soukromé zdravotní pojištění, které by financovalo nadstandardní péči.

247 Pravidlo, které stanoví tři redukční hranice pro zápočet zaplaceného pojistného pro vyměření procentní části starobního či invalidního důchodu. V první redukční hranici se započte celé pojistné, nad touto hranicí jen 30 % (druhá redukce) a nad touto hranicí jen 10 % (třetí redukce). Je to pravidlo sociální nivelizace, zděděné z komunistického sociálního zabezpečení. Viz Petr Tröster a kol. (2013).

248 Tento model byl použit v zákonu o národním pojištění (1948) a doporučen již v roce 1969 (Tomeš, 1969).

Zákony o důchodovém pojištění a o státní sociální podpoře, přijatými v roce 1995, v podstatě skončily reformy podle scénáře sociální reformy (tedy první zásadní postkomunistickou reformu). I když zejména zákon o důchodovém pojištění zachoval některé komunistické prvky (redukční hranice s neomezenou horní hranicí pro příspěvky, náhradní doby bez jakékoliv úhrady, diskriminační stanovení důchodového věku ve prospěch žen, předčasný odchod do důchodu, a další), lze reformu důchodů považovat za úspěch. Úspěchem byl i zákon o státní sociální podpoře. Podařilo se definovat demokratickou veřejnou sociální solidaritu a instituty sociální ochrany přizpůsobit potřebám tržní ekonomiky, vytvořit prostor pro liberalizaci a privatizaci bez nadměrného sociálního ohrožení obyvatelstva. Protože se reforma všech částí sociální ochrany prováděla najednou, v systémovém souladu, a řídila se jasnou střednědobou vizí, dohodnutou s tripartitou, vytvořila základ demokratické veřejné sociální solidarity v ČR, a to bez demonstrací, manifestací, stávek či jiných projevů sociálního napětí.

Institucionalizované pojetí povinné sociální solidarity v znovu (již potřetí) osvozeném ČR zaručovalo<sup>249</sup> lidem rovné příležitosti a dostupnost základní zdravotní péče, výdělečné činnosti a přiměřenou sociální ochranu v případech sociálního vyloučení. Bylo založeno na povinné redistribuci příjmů mezi skupinami obyvatel pomocí daňové soustavy<sup>250</sup> jednak účelovými daněmi (pojistné příspěvky), jednak obecnými daněmi (obligatorní a fakultativní sociální podpora). Někteří autoři to označují za třípilířový systém sociální ochrany (Průša, 2007). Podle mého soudu nejde o „pilíře“, ale o **vrstvy ochrany**:

- (1) první vrstva sociální ochrany - kdy stát nutí občany, aby se účelovými daněmi (příspěvky) o sebe vzájemně postarali v případě potřeby; je to limitovaná povinná sociální solidarita formou zdravotního, nemocenského, úrazového a důchodového pojištění (sociální pojištění);
- (2) druhá vrstva sociální ochrany - kdy se daňoví poplatníci skrze veřejné rozpočty solidarizují s potřebnými mladými rodinami a ohroženými dětmi v rozsahu, definovaném zákonem; jde o univerzální obligatorní veřejnou sociální solidaritu formou zvláštního zaopatření (státní sociální podpory);
- (3) třetí vrstva sociální ochrany - záchranná sociální síť pro ty, kdo „propadnou“ prvními dvěma vrstvami, vyčerpali všechny své možnosti a ocitli se v hmotné nouzi; jde o univerzální fakultativní veřejnou sociální solidaritu formou úředně otestovaných a přiznaných dávek sociální péče (pomoc v hmotné nouzi).

První dvě vrstvy jsou nárokové. Systémy peněžitých dávek veřejné povinné sociální solidarity **jsou doplňovány** (i) dobrovolným připojištěním přísněji regulova-

249 Viz Základní listina práva a svobod ČR, která je součástí ústavního pořádku.

250 Koncepce sociálně právního státu vychází z představy, že sociální reforma by měla reagovat na pět základních sociálních zel, za něž se považovaly (i) nevědomost (anglicky *ignorance*), (ii) nečinnost (anglicky *idleness*), (iii) nemoc (anglicky *disease*), (iv) potřeba (anglicky *want*) a (v) zanedbanost (anglicky *squalor*), (Beveridge, 1942).

ným státem (např. zaměstnanecké fondy, penzijní připojištění), operujícím vedle klasického komerčního pojištění, a (ii) sociálními službami podle specifických potřeb, poskytovanými podle jiných kritérií sociální potřeby než peněžité dávky.

Takto vybudovaný systém povinné veřejné sociální solidarity, běžný ve všech státech Evropy, v podstatě vydržel až do začátku 21. století. Byl založen na sociálně liberálních představách. Druhá vlna reformních změn v sociální ochraně byla připravena za sociálnědemokratických vlád, ve kterých byl Vladimír Špidla zprvu ministrem práce a sociálních věcí<sup>251</sup>, a přijaty Parlamentem v letech 2004 až 2006. Znamenaly levicový „odklon“ od do té doby liberálně-korporativistického směru reformy sociální politiky<sup>252</sup>. K tomuto souboru reforem se vrátíme v druhé části (stati).

## 7.2 Část 2<sup>253</sup>

**Anotace:** *Navazuje na 1. část<sup>254</sup>, která analyzovala první vlnu sociálních reforem za federální vlády Mariána Čalfa (7. 12. 1989–2. 7. 1992)<sup>255</sup> a druhou vlnu sociálních reforem po rozdělení státu<sup>256</sup> na ČR a SR za vlády ČR Václava Klause až do konce 20. století. Byly založeny na sociálně liberálních představách s využitím korporativních nástrojů sociálního pojištění německého typu. V tomto pokračování se autor zamýšlí nad třetí a čtvrtou vlnou reformních změn v sociální ochraně v tomto tisíciletí, které analyzuje z hlediska realizace povinné sociální solidarity, zaručené ústavní litinou a ratifikovanými mezinárodními smlouvami. Třetí, tentokrát levicová, vlna v prvním desetiletí přinesla rozšíření povinné solidarity zejména v oblasti sociální péče a čtvrtá vlna reforem pravicových vlád v druhém desetiletí tohoto milénia omezila míru povinné solidarity.*

V předešlé části<sup>257</sup>, na kterou tato navazuje, se konstatovalo, že povinná solidarita se uplatňuje v různých dobách různě. Je podmíněná reálným sociálním časem

251 Od 22. července 1998 do 12. července 2002.

252 Někteří autoři tento směr označují jako liberálně sociální.

253 Publikováno in Fórum sociální práce 2/2013 str. 13-26.

254 Tomeš, Igor, „Problémy s realizací povinné sociální solidarity v ČR (část I)“, publikované v tomto časopise v č. 1/2013.

255 Marián Čalfa byl jmenován třikrát: poprvé 7. 12. 1989–10. 12. 1989, podruhé (10. 12. 1989–27. 6. 1990) a potřetí, po prvních svobodných volbách, 27. 6. 1990–2. 7. 1992. Po volbách 1992 byl vystřídán Janem Stráským (ODS), (2. 7. 1992–31. 12. 1992), který administrativně a technicky připravil rozpad Federace, na němž se dohodli Václav Klaus, předseda vlády ČR, a Vladimír Mečiar, předseda vlády SR. Ve vládě Stráského byl ministrem práce Miroslav Macek (ODS), který zlikvidoval FMPSV.

256 Zákony o důchodovém pojištění a o státní sociální podpoře, přijaté v roce 1995, v podstatě dokončily reformy podle scénáře sociální reformy (tedy první zásadní postkomunistickou reformu po 1989).

257 Tato stať navazuje na stať „Povinná sociální solidarita“, uveřejněné v časopise Fórum Sociální práce č. 1/2012 a je pokračováním stať „Problémy s realizací povinné sociální solidarity v ČR (část I)“ in Fórum sociální práce, č. 2/2012. Je jedním z výstupů výzkumu „Sociální souvislosti stárnutí obyvatelstva“ v rámci výzkumu PRVOUK.

a sociálním prostorem a ekonomickou udržitelností. Popisuje se v ní první vlna sociálních reforem za federální vlády Mariána Čalfy (7. 12. 1989–2. 7. 1992), kdy ministrem práce byl Petr Miller<sup>258</sup>, a druhá vlna sociálních reforem po rozdělení státu<sup>259</sup> na ČR a SR za vlády ČR Václava Klause, kdy ministrem práce a sociálních věcí byl Jindřich Vodička. V závěru statě, která popisuje sociální reformy v ČR až do konce 20. století, se konstatuje, že systém povinné veřejné sociální solidarity vybudovaný v modelech, které jsou běžné ve všech demokratických státech Evropy, v podstatě vydržel až do konce 20. století. Byl založen na sociálně liberálních představách s využitím korporativních nástrojů sociálního pojištění německého typu.

V tomto pokračování se autor zamýšlí nad třetí a čtvrtou vlnou reformních změn v sociální ochraně v tomto tisíciletí, které analyzuje z hlediska realizace povinné sociální solidarity, zaručené ústavní listinou a ratifikovanými mezinárodními smlouvami. Jak bylo uvedeno v předchozí již publikované části této stati, Klausova vláda prosadila liberálně korporativní pojetí povinné sociální solidarity, které vycházelo z toho, že člověk má výrazně přispět na náklady na sociální ochranu. Třetí, tentokrát levicová, vlna přinesla rozšíření povinné solidarity zejména v oblasti sociální péče.

Třetí vlna byla připravena za sociálnědemokratických vlád<sup>260</sup> a reformní zákony byly přijaty parlamentem v letech 2000 až 2006. V letech přípravy sociálně reformních zákonů vládla Česká sociální demokracie (ČSD) s podporou Občanské demokratické strany (ODS), (pomocí tzv. opoziční smlouvy), a v době schvalování připravených sociálních reforem v koalici s některými malými stranami. Tyto reformy znamenaly levicový „odklon“ od liberálně-korporativistického směru reformy sociální politiky<sup>261</sup>, který v letech 1994 a 1995 nastolila Klausova vláda.

Čtvrtou vlnu prosadila středově pravicová koalice Občanské demokratické strany (ODS), strany Tradice, Odpovědnost, Prosperita 2009 (TOP 09) a Věcí veřejných (VV), kterou nahradila odštěpenecká frakce „Lidem“ a byla realizovaná v letech 2008–2012.

---

258 Autor článku byl jeho prvním náměstkem, odpovědným za sociální ochranu, mezinárodní vztahy a legislativu.

259 Zákony o důchodovém pojištění a o státní sociální podpoře, přijaté v roce 1995, v podstatě dokončily reformy podle scénáře sociální reformy (tedy první zásadní postkomunistickou reformu po 1989).

260 Reformy byly schváleny za vlády Vladimíra Špidly 2002–2004, Stanislava Grosse, 2004–2005 a Jiřího Paroubka 2005–2006. Reformy však byly připraveny za vlády Miloše Zemana (1998–2002), ve které ministrem práce a sociálních věcí byl Vladimír Špidla.

261 Někteří autoři tento směr označují jako liberálně sociální. Je to nepřesné, protože jádrem těchto reforem byl návrat k systému sociálního a zdravotního pojištění, ve kterém finanční tíhu s pojištěncem sdílel zaměstnavatel, tedy korporace. Byl to návrat ke korporativnímu modelu v sociální politice.

## Sociálně demokratické reformy sociální ochrany

Po demisi vlády Václava Klause<sup>262</sup> včetně Jindřicha Vodičky, ministra práce a sociálních věcí v jeho první i druhé vládě, nastupuje úřednická vláda Josefa Tošovského (17. 12. 1997–22. 7. 1998), ve které ministrem práce a sociálních věcí byl Stanislav Volák. Tato vláda podstatné reformní kroky v sociální ochraně neučinila.

Po krátkém období úřednické vlády a po volbách 1998 nastoupily vlády ČSSD. První sociálně demokratickou menšinovou vládu vedl Miloš Zeman (17. 7. 1998–5. 7. 2002), podporovaný Václavem Klausem<sup>263</sup>. Po vítězných volbách 2002 ve volebním funkčním období (2002–2006) se vystřídaly tři vlády ČSSD. V roce 2002 se vlády ujal Vladimír Špidla (12. 7. 2002–4. 8. 2004) a po něm Stanislav Gross (26. 7. 2004–25. 4. 2005) a Jiří Paroubek (25. 4. 2005–4. 9. 2006). Všichni vládli v koalici ČSSD s KDU-ČSL<sup>264</sup> a US-DEU<sup>265</sup>. Ve vládě Miloše Zemana byl ministrem práce Vladimír Špidla a po něm v dalších vládách ČSSD byl ministrem práce a sociálních věcí Zdeněk Škromach, který přišel z odborového hnutí<sup>266</sup>, se všemi „neřestmi“ odborářského předáka. Přivedl s sebou své kamarády a limitoval vliv státních úředníků - odborníků.

Levicové vlády chtěly redefinovat obsah a rozsah povinné sociální solidarity. Práce na sociálně demokratických reformách sociální ochrany byly zahájeny za Miloše Zemana. Práce zahájil tehdejší ministr práce a sociálních věcí Vladimír Špidla (2002–2004) a dokončil je Zdeněk Škromach (2004–2006).

**První sociální zákon, který přijal Parlament za Zemanovy vlády, byl o státních svátcích** (č. 245/2000 Sb.). Podívejme se, jak se měnily státní svátky, vyhlášené komunisty zákonem č. 93/1951 Sb., podle toho, jak se měnila politická doktrína.

Státní svátky se měnily:

- Původně „*Den osvobození od fašismu*“ (9. 5.), současný název „*Den osvobození*“ (8. 5.), (zákon č. 101/2004 Sb.),
- Původně památný den „*Den slovanských věrozvěstů Cyrila a Metoděje*“ (5. 7.), 1975 zrušen (zákon č. 56/1975 Sb.) a od 1990 státní svátek (zákon č. 167/1990 Sb.), název zkrácen na „*Den věrozvěstů Cyrila a Metoděj*“,
- Původně památný „*Den upálení mistra Jana Husa*“ (6. 7.), zrušen 1975 (z. č. 56/1975 Sb.) a znovuzavedení jako státní svátek (z. č. 204/1990 Sb.),

262 S rostoucími ekonomickými problémy a v atmosféře vzájemných třenic vypukla aféra s financováním ODS, která na podzim 1997 vedla k vnitřní krizi v ODS, odchodu některých členů vlády ODS a vzniku US, a odchodu KDU-ČSL a ODA z koalice. Vláda pak 30. listopadu 1997 podala demisi a nastoupila úřednická vláda.

263 Uzavřeli spolu kontroverzní tzv. Opoziční smlouvou mezi ČSSD a ODS, která umožnila Miloši Zemanovi vládnout a Václavu Klausovi řídit Parlament.

264 Sloučené strany Křesťanská demokratická unie (KDU) a Československá strana lidová (ČSL).

265 Spojené strany Unie svobody (US), odstěpené od ODS, a Demokratická evropská unie DEU.

266 Do 1996 byl předsedou odborové organizace OS KOVO v Sigmě Hodonín.

- Původně státní svátek „*Den znárodnění*“ (28. 10.) od 1988 (zákon č. 141/1988 Sb.) s názvem: „*Den vzniku samostatného Československého státu*“, zkráceno na „*Den vzniku Československa*“

Nově byly vyhlášeny státním svátkem

- „*Den obnovy samostatného českého státu*“ (1. 1.), (zákon č. 245/2000 Sb.).
- „*Den české státnosti*“ (28. 9.), (zákon č. 245/2000 Sb.).
- „*Den boje za svobodu a demokracii*“ (17. 11.), (Zákon č. 245/2000 Sb.).

Jako ostatní svátky byly původně vyhlášeny „*Svátek práce*“ (1. 5.), a náboženské svátky - „*Velikonoční pondělí*“ a „*Vánoční svátky*“ (25. a 26. 12.) a nově v roce 1990 „*Štědrý den*“ (24. 12.), (zákon č. 167/1990 Sb.).

Památnými dny jsou od 1990 (zákon č. 204/1990 Sb.) „*Květnové povstání českého lidu*“ (5. 5.), od 2005 (zákon č. 101/2004 Sb.), „*Den památky obětí holocaustu a předcházení zločinům proti lidskosti*“ (27. 1.) zkráceně „**Den památky obětí holocaustu**“, „*Den přístupu České republiky k Severoatlantické smlouvě (NATO)*“ (12. 3.), zkráceně „**Den přístupu České republiky k NATO**“, „*Den vzdělanosti*“ (7. 4.), „*Den památky obětí komunistického režimu*“ (27. 6.) a „*Den válečných veteránů*“ (11. 11.).

V roce 2006 za Špidlovy vlády se ještě přidaly památné dny (zákon č. 129/2006 Sb.) „*Den rodin*“ (15. 5.) a „*Vyhazení obce Lidice*“ (10. 6.).

Změny v úředních svátcích měly dopady na placené volno, a proto jsou pro studium povinné solidarity významné. Zaměstnavatelé jsou povinni vyplácet za tyto dny průměrnou mzdu, a pokud zaměstnanec v tyto dny pracuje, má nárok na dvojnásobek mzdy. To se netýká památných dní.

Sociálně demokratická vláda **Miloše Zemana se pustila do reformy pracovního práva**. První výraznější změna v pracovním právu se čekala od novelizace zákoníku práce, která měla sladit ZP s legislativou Evropského společenství, a od zákona o státní službě, který měl vrátit právní úpravu do období před 1948, a zákona o zaměstnanosti. Následně se měl vypracovat nový zákoník práce.

**Prvním reformním krokem** bylo zavedení ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele (zákon č. 118/2000 Sb.). Realizovalo se tím nařízení ES. V Evropě se vyvinuly dva hlavní modely řešení: (i) zálohování státem, který pak peníze vymáhá na věřitelích, a (ii) hrazení sociální pojišťovnou. V ČR se uplatnil první model, kdy při insolvenční nevyplacené mzdy hradí stát ze státního rozpočtu. Je to pro přechodné období od socialismu ke kapitalismu lepší ochrana a prohlubuje to míru povinné sociální solidarity.

**Druhým reformním krokem** v tomto směru byla tzv. evropská novela zákoníku práce v roce 2000 (č. 155/2000 Sb.), která zavedla všechny změny, potřebné pro vstup ČR do Evropské unie (EU). Souběžně s tím se na MPSV pracovalo na novém zákoníku práce. V odborné veřejnosti se očekávalo, že nový zákoník práce zahrne pracovní smlouvu do občanského zákona a omezí se jen na veřejnoprávní intervence na ochranu zaměstnanců (např. regulace pracovní doby a bezpečnost a ochranu

zdraví při práci). To však asi bylo příliš odvážné očekávání v době vlády ČSSD, i když by to byl systémový krok správným směrem. Vláda však byla pod politickým tlakem odborů, které usilovaly o zachování stávajícího stavu (status quo).

**Třetí reformní zákon** v oblasti pracovního práva sice dostal požadovanou podporu ve sněmovně (Služební zákon č. 218/2002 Sb.), jeho působnost však byla několikrát odložena, takže dosud neplatí. Argumenty pro odklad byly politické, nikoliv systémové. Byl by to důležitý systémový krok, který by umožnil vrátit pracovní smlouvu a její úpravu do soukromoprávního režimu. Zvláštní režim pro státní zaměstnance (civilní i ozbrojené) je v demokratické Evropě běžný. Historicky v Evropě vznikl z důvodů rozlišení pracovních poměrů soukromé a veřejné povahy. Státní zaměstnanec měl a má vyšší disciplinární odpovědnost vůči společnosti, na straně jedné, a v zájmu občanů musí být chráněn proti politické šikaně, na straně druhé. Jen tak lze vybudovat odborně zdatnou státní byrokracii a ozbrojené složky. Odkládání působnosti tohoto zákona lze proto v principu považovat za nesystémové a krátkozraké politické akty, protože to vystavuje státní správu politické šikaně po každých volbách. Jako argument politici některých politických stran uvádějí systémové a formulační nedostatky. Některé nesystémové prvky však lze opravit novelou, a nemohou být důvodem k odkladu jeho působnosti.

**Čtvrtým reformním krokem v oblasti pracovního práva** bylo přijetí nového zákona o zaměstnanosti (č. 435/2004 Sb.), který nahradil zákon z roku 1991 (č. 1/1991 Sb.). Přizpůsobil náš právní předpis evropským normám v souvislosti se vstupem ČR do EU. Nebyl příliš inovační ani zdařilý; do konce roku 2012 už měl 47 novelizací. V podstatě zachoval systém starého zákona, který na svou dobu byl velmi moderní a umožnil urychleně vybudovat systém ochrany práce, formuloval hlavní nástroje aktivní politiky zaměstnanosti a zavedl dávky v nezaměstnanosti.

Nový zákon převzal z dosavadní právní úpravy zaměstnanosti (1991) vše pozitivní a funkční. Zavedl nové nástroje aktivní politiky zaměstnanosti a upravil postavení občanů států EU na trhu práce ČR v souladu s právem EU. Zpřísnil podmínky při zprostředkování práce a pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti.

Hlavním přínosem nového zákona byla výraznější podpora zaměstnávání osob zdravotně postižených, což bylo zapotřebí vzhledem k celoevropské politice „*plné zaměstnanosti*“. Politika „*plné zaměstnanosti*“ především znamenala *rovný přístup k zaměstnání* všem zaměstnatelným osobám, nikoli záruku, že každý na žádost dostane zaměstnání. Je to výrazný systémový posun k realizaci teze, že politika zaměstnanosti je nejúčinnější nástroj sociálního začleňování občanů<sup>267</sup>.

**Sociální demokraté dovršili reformu pracovního práva tím, že uzákonili nový zákoník práce** (č. 262/2006 Sb.). Žel, nový zákon nepřinesl očekávané výrazné systémové změny a v podstatě zachoval systém ochrany práce, který zavedl komu-

267 Tato myšlenka vyplývá z Otevřené metody koordinace k sociálnímu začleňování a proti sociálnímu vyloučení (2000), Lisabonské strategie (2000), Akčního programu (Rozhodnutí č. 50/2002/EC) a „*Programu EU 2011–2020*“.



nistický zákoník práce (č. 65/1965 Sb.). Místo aby liberalizoval pracovní vztahy, naopak zvětšil rozsah kogentních ustanovení. Systémové změny v zákoníku práce byly podmíněny samostatnou úpravou pro státní/veřejné zaměstnance, která byla a stále je odkládána.

Výrazně nepřekročil změny, které do starého zákoníku zavedly jeho novely po roce 1989. Zpracovaly se předpisy EU a MOP, nahradily se (i) zákon o mzdě (1/1992 Sb.) a odměně za pohotovost (143/1992 Sb.) a (ii) zákon o cestovních výdajích (119/1992 Sb.), sjednotila se úprava pro fyzické a právnické osoby, rozšířila se agenda pro kolektivní smlouvy, odstranil se rozdíl v právní úpravě noční práce mezi muži a ženami a došlo k určité decentralizaci v rozhodování.

Nerespektovala však doporučení Ústavního soudu, aby se ustanovení pracovní smlouvy vrátila do občanského zákona. Naopak nadále nepřiměřeně kogentně omezuje smluvní svobodu v ustanoveních o pracovní smlouvě. Nadále vychází z jediného modelu pracovního poměru na dobu neurčitou, a proto zbytečně musí upravovat dohody o pracovní činnosti a o práci; chybí jiné formy zaměstnávání. Zbytečně kopíruje ustanovení občanského zákona v úvodní a závěrečné části, jen s drobnými odchylkami. Ustanovení o kolektivní smlouvě patří do zákona o kolektivním vyjednávání a zbytečně se jejich částečnou úpravou v zákoníku práce třísť jejich úprava. Shrneme-li jeho hodnocení, můžeme konstatovat, že zákon je příliš podrobný a připomíná spíše celospolečenský pracovní řád předešlé éry; každá drobnost vyžaduje změnu zákona, takže do současnosti byl již na 30 místech novelizován.

**V letech 2002 až 2004 sociálnědemokratická vláda Vladimíra Špidly** obrátila pozornost **na reformu oblasti sociální péče**. Parlament přijal tři významné zákony, které v reformě Klausovy vlády (1994–1995) chyběly, ač byly odborníky MPSV připraveny již v roce 1991<sup>268</sup>. Byly to zákon o sociálních službách (č. 108/2006 Sb.), zákon o životním a existenčním minimu (č. 110/2006 Sb.) a zákon o pomoci v hmotné nouzi (č. 111/2006 Sb.), které byly legislativně schváleny až v roce 2006 za vlády Jiřího Paroubka.

**Prvním reformním krokem bylo přijetí zákona o sociálních službách** (č. 108/2006 Sb.). Byla to výrazná pozitivní systémová změna, která nově pojala povinnou solidaritu se zdravotně postiženými občany. Reagoval na progresivní rozvoj různých nových forem sociální pomoci v tzv. třetím, neziskovém sektoru, který živelně řešil potřeby vzniklé po transformaci české společnosti po r. 1990. V řadě případů to bylo řešení sociálního vyloučení a chudoby, vzniklé liberalizací cen a mezd a privatizací výrobních prostředků. Zákon dal řád oblasti sociální péče, která se po roce 1990 vyvíjela chaoticky. Pořád platil pro tuto oblast zákon o sociálním zabezpečení (č. 100/1988 Sb.), který služby sociální péče omezoval jen na skupinu těžce zdravotně postižených, a prostor, kde se střetává klient s poskytovatelem ve

---

268 Na MPSV byl připraven návrh zákona o sociální pomoci (1995), který zahrnoval jak peněžité dávky sociální péče, tak služby; byl několikrát v různých podobách předložen vládě a parlamentu, ale vždy odmítnut.

fakticky nerovném vztahu, byl regulován vládními nařízeními a vyhláškami. Sociální služby se však rozvíjely velmi dramaticky díky iniciativám občanské společnosti. Bylo nezbytné upravit demokratická pravidla, která by stanovila povinnosti poskytovatelů a tak chránila zájmy jejich klientů. Zákon umožnil zavedení zvláštního licencování a aprobaci poskytovatelů sociálních služeb a tak zavedl dohled nad poskytováním sociálních služeb. Byl to výrazný předpoklad odstátnění a decentralizace řízení sociálních služeb, které bylo do konce roku 1989 centralizováno. S konečnou platností otevřel systém sociálních služeb správě občanské společnosti tím, že dal pravidla pro harmonizaci kvality v jejich poskytování. Zapojil do zřizování a provozu sociálních služeb regionální samosprávné struktury a přenesl náklady na ně.

Zákon přinesl ještě dvě velmi důležité systémové změny, které znamenaly pokrok v realizaci povinné sociální solidarity. První systémová změna se týkala zavedení příspěvku na péči a druhá uznání sociální práce jako profese, která vyžaduje speciální středoškolskou a vysokoškolskou přípravu na povolání a celoživotní vzdělávání.

Příspěvek na péči byl koncipován jako nástroj, který má umožnit klientovi svobodnou volbu poskytovatele sociální služby. Významnou pozitivní systémovou změnou byl přechod od definice zdravotního postižení hodnocením toho, co člověk ztratil, k tomu, co člověku pro život ve společnosti ještě zbývá, tedy místo pohledu do minulosti pohled do budoucnosti. Příspěvek se tak stal nástrojem nikoliv kompenzace ztráty (zdravotní poškození), ale podpory rovnocenného života ve společnosti v budoucnosti tím, že pomáhá vyrovnávat „handicap“, tedy znevýhodnění, způsobené změnou zdravotní stavu.

Systémovým nedopatřením (lapsusem) však bylo, že autoři nedomysleli skutečnost, že peníze poskytnuté člověku se vždy vnímají jako příjem rodiny, a proto si rodiny příspěvek na péči ponechávaly a neinvestovaly do sociálních služeb, jak bylo předpokládáno. Autoři se mohli poučit ze zkušeností získaných v jiných zemích<sup>269</sup>, kde svobodnou volbu sociální služby řešili formou poukázek na službu, a vedle toho zavedli finanční příspěvek pro pečovatele, který o zdravotně postiženého pečoval v rodinném (domácím) prostředí, protože taková péče často nutí pečovatele, aby omezil svou dosavadní výdělečnou činnost.

Sociální služby trpěly absencí profesionálního personálu. Sociální práci vykonávali laici nebo zdravotní sestry. Musely se proto urychleně zakládat školy pro sociální pracovníky, které by přispěly k profesionalizaci sociální práce. Je pozitivním počinem, že tento zákon upravil profesi sociálního pracovníka.

Ač bylo učiněno dosti k nápravě neblahého dědictví, jsme daleko od splnění požadavků Rady Evropy, která ve svém usnesení „*Úloha, výcvik a status sociálních pracovníků*“ doporučuje (i) právní ochranu titulu „*sociální pracovník*“ jako označení pro profesionálně školené sociální pracovníky; (ii) náležité ohodnocení a zařazení

---

269 Např. autor této statě podobné opatření zaváděl v Albánii v letech 1992–1995. Zkušenosti tedy již byly, nebylo nutné se této chyby dopustit.

v kvalifikačních katalozích; (iii) ochranu profesionální nezávislosti a s právem diskretnosti k získaným informacím; a (iv) zákaz přetěžování nadměrnými počty přidělených případů, protože by tím kvalita práce s klienty trpěla<sup>270</sup>.

Hlavním systémovým nedostatkem právní úpravy postavení sociálních pracovníků v zákoně o sociálních službách je však především to, že tuto profesi v podstatě spojuje jen se sociálními službami. Sociální pracovníci dnes pracují v zařízeních zdravotnických, školských, penitenciárních a dalších a jejich statut není tímto zákonem garantován.

Také chybí dostatečně definovaný prostor pro diverzifikaci financování, zejména v podmínkách úsporných opatření ve veřejných financích. Náklady stát sice decentralizoval na regionální samosprávy a snížil objem poskytované subvence z veřejných rozpočtů, avšak to nepodporuje nezbytnou transformaci sociálních služeb a její potřebnou deinstitucionalizaci. To, na jedné straně, vyvolává tlak ze strany poskytovatelů sociálních služeb a sociální napětí ve společnosti, kde většina rodiny je přímo či nepřímo (přes své příbuzné) uživatelem sociálních služeb a tak je dotčena úspornými opatřeními. Na druhé straně, poskytovatelé sociálních služeb více rozvíjejí činnosti k získání jiných než státních zdrojů, ale stát tuto snahu nikterak výrazně nepodporuje. Podle posledních dostupných zpráv jsou v tom někteří poskytovatelé úspěšní. Více využívají nadační zdroje. Přibývá podnikatelského úsilí v sociálních službách ať formou obecně prospěšných společností nebo solidních komerčních činností. V tomto směru je současná úprava zákona o zaměstnanosti přínosem zejména v tom, že podporuje nákupy výrobků chráněných dílen a dalších institucí zaměstnávajících zdravotně postižené.

**Druhou část reformy sociální péče** tvoří zákon o životním a existenčním minimu (č. 110/2006 Sb.) a zákon o pomoci v hmotné nouzi (č. 111/2006 Sb.). Spolu tvoří účelovou symbiózu. Nahradily zákon o životním minimu (č. 463/1991 Sb.) a zákon o sociální potřebnosti (č. 482/91Sb.), kterými byla vybudována záchranná sociální síť.

Reforma sjednotila všechny zděděné dávky do tří základních dávek (i) příspěvek na živobytí, (ii) doplatek na bydlení a (iii) mimořádná okamžitá pomoc. Vláda chtěla novým systémem motivovat lidi k tomu, aby si aktivně hledali práci a upřednostnili i méně placené místo či veřejně prospěšné práce před pouhým pobíráním sociálních dávek. Příspěvek na živobytí vyplácel stát. Doplatek na bydlení vyplácely obce s rozšířenou působností; lišil se podle nákladů na bydlení v jednotlivých regionech. Lidé, kteří se náhle ocitli v tíživé situaci například kvůli živelní pohromě, by mohli stát požádat o „*mimořádnou okamžitou pomoc*“. Zákon o hmotné nouzi byl provázán s novým zákonem o životním a existenčním minimu, který už neměl zahrnovat náklady na bydlení. Oba zákony sjednocením dávek přinesly systémové změny, které pozitivně ovlivnily pojetí povinné sociální solidarity v ČR. Nebyly

270 Tomeš, Igor (2010), *Postavení sociálních pracovníků ve vybraných státech Evropy*, in Fórum sociální práce (č. 1/2010), Universita Karlova Praha.

však dostatečně provázané motivací k práci podle slov Tonyho Blaira „*make work pay*“ a „*from welfare to workfare*“, tedy aby se vyplatilo pracovat a lidem nabízet odměnu za účast na obecně prospěšných pracích místo dávek v hmotné nouzi, což, žel, naše legislativa nerespektuje a poskytuje dávky nad rámec povinné solidarity i práce schopným občanům, kteří se systematicky práci vyhýbají.

**Vláda Vladimíra Špidly také připravila změnu v sociálním pojištění přípravou zákona o nemocenském pojištění a zákona o úrazovém pojištění.** Bylo to nezbytné, protože pro nemocenské pojištění stále platil, byť několikrát novelizovaný, zákon z roku 1956 (č. 54/1956 Sb.), kterým byla provedena „bolševizace“<sup>271</sup> sociální ochrany a dokončena likvidace demokratického národního pojištění (1948). Úrazové pojištění bylo upraveno nedokonale jako odpovědnost zaměstnavatele, povinné pojištěná u soukromé pojišťovny.

**Zákon o nemocenském pojištění** (č. 187/2006 Sb.) byl výrazným pozitivním systémovým posunem. Hlavním přínosem bylo zavedení karenční doby<sup>272</sup> a tedy uzákonění běžné evropské praxe a návrat k právní úpravě před 1948 i v ČR. Smyslem bylo napravit situaci, kde povinná sociální solidarita byla zneužívána jak zaměstnavateli, tak pojištěnci k řešení ekonomických, nikoliv jen sociálních situací. Zejména malí a střední podnikatelé ekonomické obtíže svého podnikání řešili tím, že zaměstnance „poslali do nemocenské“ a tím ušetřili na mzdách. Podobně i pojištěnci se „hodili marod“, kdykoliv potřebovali něco udělat (vymalovat byt, atd.) a tím si na tuto činnost nemuseli vybírat dovolené. Naše právní předpisy znaly karenční dobu až do doby, kdy ji zrušili komunisté v roce 1956. Tím se zdvojnásobily výdaje nemocenského pojištění. Reforma výrazně snížila výdaje, takže příjmy z pojistného převyšovaly výdaje<sup>273</sup>. Zavedení karenční doby bylo kompenzováno snížením sazby pojistného pro zaměstnavatele.

V řadě evropských zemí (Švýcarsko, Nizozemsko, atd.) je péče o nemocné zaměstnance věcí zaměstnavatelů a oni si zakládají nemocenské pokladny (pojišťovny), které sami spravují. Povinnost péče o nemocné zaměstnance byla známá i za Rakouska, kdy podle tehdejších předpisů zaměstnavatelé byli nuceni poskytovat část mzdy po dobu až 14 dní nemoci a teprve po té dávky poskytovaly vzájemnostní spolky nebo nemocenské pokladny. Lze tedy konstatovat, že nový zákon o nemocenském pojištění byl pozitivní systémovou změnou. Vrátil nemocenskému pojištění jeho smysl, jeho skutečnou funkci jako nezbytného nástroje povinné sociální solidarity.

Zrušilo se dosavadní zvýhodnění osamělých matek, kterým se prodlužovala podpůrná doba pobírání peněžité pomoci. Prodloužená mateřská dovolená motivovala ženy mít dítě před sňatkem a astronomickou rychlostí se počet dětí narozených „osamělým matkám“ zvýšil. Ženy se vdávaly až po vyčerpání všech výhod pro osamělé ženy a až po té době se rozhodly nemít další dítě. Toto opatření bylo tak pozitivní systémovou změnou.

271 Rákosník, Jakub (2010), *Sověťizace sociálního státu*, Fontes, Universita Karlova, Praha.

272 Čekací doba, kdy už nastane pojištěná událost (třeba nemoc), ale pojišťovna ještě nevyplácí plnění.

273 Nemocenské pojištění bylo od roku 2000 deficitní.

Další pozitivní změny v nemocenském pojištění byly (i) sjednocení systémů pro zaměstnance, OSVČ a vojáky; (ii) zavedení valorizačních mechanismů k udržení souladu dávek s vývojem mezd; (iii) přísnější posuzování a uznávání pracovní neschopnosti, zavedení přísnějších sankcí za porušování léčebného režimu, zvýšení odpovědnosti lékařů za posuzování pracovní neschopnosti, ve snaze tím zabránit zneužívání systému; a (iv) přenesení veškeré správy pojištění na orgány správy sociálního zabezpečení a zrušení povinnosti velkých organizací spravovat nemocenské pojištění.

Pozitivní změnou bylo zavedení větší diferenciací dávek podle příjmů, ale problematické je zavedení 3 redukčních hranic, což je levicová politika sociální redistribuce nad rámec povinné solidarity, vydávaná za solidaritu s chudými.

**Zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců** (č. 266/2006 Sb.) byl v podstatě také pozitivním systémovým počinem, i když skončil jen jako pokus. Povinné úrazové pojištění dnes již nelze považovat za povinnou sociální solidaritu, jak tomu bylo na počátku existence tohoto nástroje v 19. století. Je to však žádoucí doplněk povinné solidarity v tom, že povinně kompenzuje škody vzniklé zaměstnanci pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, a to nad rámec dávek ze soustav povinného sociálního pojištění. Zavádí kompenzaci, která měla v 19. století zprvu formu „*workmen's compensation*“ (náhrad škody za úraz, s přenesením důkazního břemene) ve Velké Británii, založené na presumpci viny zaměstnavatele za pracovní úraz v situaci, kdy zaměstnanci neměli stejné právní vybavení jako zaměstnavatelé ve sporech o zavinění pracovního úrazu, a proto spory prohrávali. Presumpci viny zaměstnavatele zachovali i komunisté<sup>274</sup>, ale začlenili to do zákoníku práce. Bylo to logické a v podmínkách znárodněné ekonomiky přirozené, že státní podniky uhradily přímo vzniklou škodu z pracovního úrazu nebo nemoci z povolání v rámci pracovního práva. I tam se uznávalo, že nejde o sociální zabezpečení.

Jak se zdá, hlavním systémovým problémem, pro který se účinnost zákona odkládá, je zaplacení již vzniklých nároků podle dosavadních předpisů. Je to spor mezi Českou správou sociálního zabezpečení (tedy státem) a soukromými pojišťovnami, které dosud úrazové pojištění spravovaly. Jde o výrazné částky peněz na náklady, se kterými se ve veřejných rozpočtech nepočítalo a dnes už vůbec nepočítá. A tak se problém odkládá a neřeší.

Ve třetí vlně sociálních reforem se připravovala právní úprava pracovních poměrů státních a veřejných zaměstnanců.

Po nuceném odstoupení vlády Jiřího Paroubka nastoupila znovu úřednická vláda pod předsednictvím Jana Fišera (9. 4. 2009–13. 7. 2010) a ministrem práce a sociálních věcí se stal Petr Šimerka, náměstek ministra za ministrování Petra Nečase. Toto krátké období se do reformních procesů nikterak významněji nezapsalo.

---

274 Viz zákon o odpovědnosti podniků za pracovní úraz (1956).

## Liberální reformy sociální ochrany

Po volbách 2006 nastoupily pravicové a středo-pravicové vlády. Předsedou vlády se stal Mirek Topolánek (16. 8. 2006–8. 5. 2009). Měl menšinovou vládu a dvakrát neustál hlasování o nedůvěře, po druhé to bylo uprostřed předsednictví ČR v EU<sup>275</sup>. V obou Topolánkových vládách ministrem práce a sociálních věcí byl Petr Nečas, který pracoval na **čtvrté etapě reformem sociální ochrany**. Na těchto reformách po roce 2010 pracoval Jaroslav Drábek do roku 2013, kdy jej vystřídala na krátko Ludmila Müllerová, do pádu Nečasovy vlády po zvolení Miloše Zemana prezidentem republiky.

Z voleb 2010 vyšla vítězně ODS a vytvořila středo-pravicovou vládu v koalici s novými stranami - pravicovou TOP 09 a stranou středu VV<sup>276</sup> a vlády se ujal Petr Nečas jako předseda největší z koaličních stran. Tato koalice ve volbách slibovala výrazné úsporné změny v sociálních nákladech, kterých chtěla dosáhnout reformou sociálních soustav, zejména státní sociální podpory, sociálně-právní ochrany dětí, důchodového pojištění a připojištění a zdravotní péče.

**Změny v rodinné politice** koaliční vlády ODS byly pozitivně pro-rodinné. Její program (2008) zahrnoval (i) „*sladování*“ profesního a rodinného života, (ii) rozšíření služeb péče o dítě zejména v mateřských školách, (iii) podpora aktivního otcovství a (iv) podpora náhradní péče rodinného typu (deinstitutionalizace dětských domovů).

V rámci sladování profesního a rodinného života se (i) zavedla „*vícerychlostní*“ rodičovská dovolená a (ii) daňově se zvýhodnili zaměstnavatelé, kteří umožňovali práci na částečný úvazek. Rodiče se mohli rozhodnout o délce nároku na rodičovský příspěvek a k jeho zkrácení byli motivováni vyššími částkami při kratší podpůrčí době. Současně se změnily podmínky pro poskytování rodičovského příspěvku, byly „*změkčeny*“ tak, že se z něho v podstatě stal plošný rodinný příspěvek. Zmizel tak jeho původní účel, pro který byl v roce 1990 zaveden, tj. jako odměna (mzda) rodiči, který zůstane doma u dítěte. Tím skončila i funkce této dávky v systému povinné sociální solidarity. Tím však zmizel i důvod jeho plošného poskytování a lze očekávat, že v budoucnosti bude logicky transformován v dávku pro nízkopříjmové rodiny.

Pro nedostatek míst v mateřských školách se rozšíření služeb péče o dítě ubíralo jinými směry. Předně se zavedlo poskytování péče o děti rodinného typu v domácnosti za limitovanou úplatu (max. 5000 Kč) pro max. 4 děti do 7 let věku včetně alespoň 1 vlastního, bez speciálních požadavků na vybavení místností a osvoboze-

---

275 Poprvé Mirka Topolánka jmenoval prezident premiérem 16. 8. 2006 a jeho vládu 4. 9. 2006. Poprvé nezískala důvěru Poslanecké sněmovny 3. 10. 2006. Od 11. 10. 2006 byla vláda v demisi a dočasně pověřena vykonáváním funkce do 9. 1. 2007. Podruhé byla jmenována 9. 1. 2007 a 24. 3. 2009 jí byla podruhé vyslovena nedůvěra a vládla tak v demisi až do jmenování úřednické vlády.

276 Věci veřejné.

ní od daně z příjmu a některého pojistného, s nárokem na rodičovský příspěvek. Za druhé, zavedení miniškolky jako služba péče o děti na nekomerčním základě, na které se nevztahují hygienické a prostorové požadavky požadované na provozovny pro výchovu a vzdělávání, kde zřizovatel hradí náklady na zřízení a provoz miniškolky ze svých prostředků (daňově uznatelné náklady) a rodiče přispívají na úhradu nákladů na provoz miniškolky dle dohody se zřizovatelem. Miniškolky nenahrazují mateřské školy dle školského zákona. Konečně za třetí, novela zákona o daních z příjmu zahrнула mezi daňově uznatelné náklady pro zaměstnavatele také výdaje na zajištění péče o děti zaměstnanců jako výdaje na provoz.

Na podporu aktivního otcovství byla navrhována nová dávka nemocenského pojištění pro otce dítěte, který pečuje o dítě osobně, a to po podpůrnou dobu jednoho týdne ve výši 70 % denního vyměřovacího základu. Tím se měla umožnit rodinám primární adaptace po návratu matky z porodnice po dobu jednoho týdne. Tento návrh se zatím neuskutečnil. Taková dávka existuje v některých evropských zemích. Není sice esenciální součástí povinné sociální solidarity, ale přispívá k vyšší kvalitě života rodin po narození dítěte.

Podporou náhradní péče rodinného typu začala deinstitucionalizace dětských domovů. Novelou zákona o státní sociální podpoře byla zvýšena odměna pěstounům a zrušena odměna pěstounům v zařízeních pěstounské péče. Předpokládá se, že úpravy dávek pro pěstounské rodiny budou ze zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, převedeny do zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kam systémově patří.

**Hlavním sociálně reformním programem této vlády je důchodová reforma.** Důvody pro ni byly nepopíratelné: stárnutí obyvatelstva, rostoucí průměrný věk dožití a dlouhodobě udržitelný vývoj veřejnoprávního systému. Pro dávky veřejné povinné solidarity platí pravidlo, že se musí udržovat rovnováha mezi povinnostmi plátců pojistného a oprávněnými příjemci dávek. Tato rovnováha byla porušena tak, že kvalita života rodin a lidí v aktivním věku byla ohrožena. Důchody přitom představují největší položku veřejných sociálních nákladů. Důchodová reforma byla dlouhodobě nezbytná, avšak předchozí vlády neměly odvahu ji prosadit. Důchodová reforma se tak stala politickou záležitostí a strany se nebyly schopny v parlamentě dohodnout na jejím směřování a obsahu.

Nečasova vláda si vytkla za cíl posílit individuální odpovědnost občana a finanční udržitelnost důchodového systému zajištěním vícezdrojového financování důchodů. Systém by měl být politicky nezávislý a demograficky odolný. Reformu navrhla ve dvou krocích.

První krok, který byl označován jako malá důchodová reforma, zahrnoval parametrické změny v zákoně o důchodovém pojištění. Zvýšil se důchodový věk, zrovnoprávnily ženy s muži a prodloužila se kvalifikační doba pojištění. Tyto pozitivní systémové kroky narovnávaly porušenou bilanci mezi plátcí a příjemci. Doba pobírání důchodu se prodloužovala a doba placení se zkracovala o dobu prodloužené pří-

pravy na povolání. Doba pobírání důchodu byla neúměrná době placení pojistného. Zkušenost prokázala, že udržitelný je důchodový systém, ve kterém se platí aspoň dvakrát tak dlouho, jak se pobírají dávky, což v ČR už delší dobu neplatilo.

Zvyšování důchodového věku i prodlužování kvalifikační doby pojištění bylo sociálně udržitelné, protože bylo velmi pozvolné - dvě měsíce v roce. Přitom se pozvolně sjednocovala hranice pro odchod do důchodu u mužů a žen. Současně se řešila i změna ve výpočtu důchodů, požadovaná Ústavním soudem. Vytknout této „malé reformě“ lze jednak, že nestanovila věk, při kterém se zvyšování věku má zastavit, jednak že neřešila předčasné odchody do důchodu, započítávání nepojištěných dob do kvalifikační doby a souběh důchodu a mzdy. Předčasné odchody do důchodu tam, kde jsou invalidní důchody koncipované jako „*předčasné zestárnutí*“ s dopočítáváním let do důchodového věku, je nesystémové a dlouhodobou nezaměstnanost ve vyšším předdůchodovém věku lze daleko systémověji řešit v zákoně o zaměstnanosti. Započítávání nepojištěných dob je nesystémové, protože to vede k nerovnováze mezi příjmy a výdaji důchodového pojištění; v mnohých zemích se za dny nemoci, nezaměstnanosti atp. odvádí pojistné ze systému, který krátkodobé dávky poskytuje. Souběh důchodu a plné mzdy je zcela nesystémový a postihuje plátce pojistného tím, že na trhu práce poskytuje výhody, které lze kvalifikovat jako pozitivní diskriminaci důchodců. Tyto nedostatky „*malé reformy*“ výrazně překračují rámec povinné sociální solidarity.

Druhý krok je označován jako velká reforma. Jde o reformu systému z průběžného financování do systému spoření zavedením tzv. druhého pilíře a reformou třetího pilíře (penzijní přípojištění). Je to inspirováno modelem, který navrhla Světová banka Pinochetovi<sup>277</sup> po svržení legálně zvoleného chilského prezidenta Allendeho<sup>278</sup> v roce 1973 a totálním krachu sociálního pojištění. Stejný model navrhovala Světová banka i v postkomunistických zemích po roce 1990. Zavedli jej Maďarsko, Estonsko, Litva, Polsko a Bulharsko. Československá federativní republika návrh tehdy zamítla se zdůvodněním, že navrhovaný systém je sice odolný proti nepříznivým demografickým změnám, ale neodolný proti ekonomickým turbulencím. Pro to, aby byl úspěšný, musela by ekonomika být stabilizovaná; každá krize, recese a zejména válka znehodnocuje úspory, které sice „rostou“ v nominálních hodnotách, ale při devalvaci reálné hodnoty úspor. V 19. století se pojistné investovalo, ale po devalvaci měn po první světové válce všechny veřejnoprávní systémy dlouhodobých dávek přešly od kapitalizace pojistného k průběžnému financování dávek. Je proto nezodpovědné neupozornit „střádaly“, že za třicet až čtyřicet let jejich dnes uložené peníze nebudou mít ani desetinu své původní reálné hodnoty a současné úrokové míry to nespraví, protože při současných hodnotách nepokryjí ani míru inflace.

277 Generál Augusto José Ramón Pinochet Ugarte, organizátor vojenského puče a nastolení diktatury v Chile.

278 Prezident Salvador Allende, lékař a marxista, zvolený v řádných volbách.



Řešení diverzifikace zdrojů pro důchody proto nepředstavuje „druhý pilíř“, ale zaměstnanecké spoření švýcarského nebo britského typu. K zaměstnaneckým úsporám přispívají výrazným způsobem zaměstnavatelé a tím se pro zaměstnance minimalizují důsledky nízké úrokové míry. S návrhem na zavedení zaměstnaneckého pojištění (*occupational pensions*) před časem přišel Vladimír Špidla s Vítem Samkem, avšak jejich návrh byl zamítnut.

Největším překvapením však bylo, když na dobrovolný druhý pilíř mají přispívat daňoví poplatníci tím, že budou muset zaplatit nárůst inherentního dluhu prvního pilíře, způsobeného odčerpáním 3 % povinného pojistného za ty, kteří vstoupí do II. pilíře. Je to nehorázné snižovat příjmy do I. pilíře v době, kdy manko v jeho hospodaření roste.

Transformace penzijního připojištění v penzijní spoření je také velmi sporné. Penzijní připojištění mělo několik systémových vad, na které autor tohoto článku ve studii pro MPSV již v roce 2004 upozornil, avšak ty se daly napravit parametrickou reformou tohoto systému. Když už došlo k jeho transformování ve spořicí systém, pak se vnučuje otázka, proč k tomu ještě potřebujeme II. dobrovolný spořicí pilíř, který v podstatě plní pro střadatele stejnou úlohu. Jen pro ta 3 % povinného pojistného, které se ze státního (tedy veřejného) rozpočtu přesunou do správy soukromých bank, a to na úkor daňového poplatníka? Vysvětlením může být i skutečnost, že reforma nese pečeť, že jí připravovali makroekonomové, kteří ve většině přímo nebo nepřímo měli vazby na soukromé banky. To by vysvětlilo ono „*přelívání*“ veřejných peněz do soukromé bankovní správy, a to v zemi, kde lidé mají ještě v paměti „*vytunelování*“ investičních fondů. To je možná jeden z důvodů, proč se do II. pilíře nehrnou. V době recese se jim nabízí „*podvázání*“ příjmů z výdělečné činnosti ve výši 2 % na dobu zcela neurčitou co do délky i co do ekonomické stability.

Vláda Petra Nečase začala i velmi razantní kroky v **reformě zdravotnictví**. V Topolánkově vládě se v letech 2006–2010 vystřídali dva ministři zdravotnictví z ODS (Tomáš Julínek a Daniela Filipiová) a ve vládě Jana Fišera sloužila jako ministryně zdravotnictví Dana Jurásková. Teprve Leoš Heger z TOP 09 ve vládě Petra Nečase zahájil razantnější kroky v reformě zdravotnictví.

Řada reformních kroků ve zdravotnictví má „přesah“ i do sociální ochrany. Patří k nim především tzv. registrační poplatky, které zvyšují občanům participaci na jeho financování. Sociální následky má i zavedení tzv. nadstandardní péče.

Dualismus ve zdravotnictví - veřejně zaručená základní péče a soukromá nadstandardní péče - je ve světě doporučovaná cesta jak zvládnout rostoucí náklady na zdravotní péči, avšak nelze takovou reformu projektovat odděleně, bez systémových vazeb na nezbytné změny v sociální ochraně, aniž by se tím vážně narušila občanům zaručená povinná solidarita (právo na zdraví). Tento problém by si vyžádal důkladnější analýzu, na kterou v této stati není místo.

## Závěr

Povinná sociální solidarita je v současnosti definována souborem nezadatelných lidských práv, zaručených ústavní listinou a ratifikovanými mezinárodními smlouvami. Ty představují kvalitu soudobého sociálního státu evropského typu. Zahrnují jak podporu zaměstnatelným, ale nezaměstnaným občanům, tak i pomoc a péči nezaměstnatelným občanům. Žel působením levicových a extrémně levicových představ došlo k „rozmazání“ hranic mezi těmito dvěma koncepty a následně i sociální podpoře a péči o zaměstnatelné skupiny občanů. To ve svém důsledku prohlubuje sociální napětí ve společnosti mezi zaměstnanými a státem sociálně podporovanými, leč zaměstnatelnými, skupinami obyvatelstva, které má leckdy a leckde xenofobní nádechy.

Levicová expanze sociální solidarity ve třetí vlně sociálních reforem ve svém důsledku vedla k nežádoucímu zadlužení veřejných rozpočtů a často měla jen populistický předvolební motiv. Pravicové „nápravě“ ve čtvrté vlně sociálních reforem sevržením (úsporami) vydávají ve veřejných rozpočtech na povinnou sociální solidaritu chybělo často systémové propojení reformních kroků, což vedlo k nevyváženým krátkozrakým sociálním zásahům řízeným převážně optikou makroekonomů. To zvýšilo sociální napětí ve společnosti a posílilo levicové tendence mezi voliči ve volbách na jaře 2014.

Nejdramatičtější proběhla poslední reforma důchodů. Pravicové vlády posledních 8 let výrazně změnily systém důchodového pojištění a navrhly koncepci Světové banky z roku 1993, kterou realizovaly vlády v Estonsku, Litvě, Polsku, Maďarsku v devadesátých letech minulého století a v Rumunsku a Bulharsku v tomto miléniu. Řada vlád tohoto kroku již lituje a přemýšlí, jak jej napravit. I Světová banka ustoupila od propagace takovýchto reforem. Ukázalo se, že povinné spoření vyžaduje střednědobě až dlouhodobě „klidné“ ekonomické prostředí, tedy bez ekonomických turbulencí. Zatím evropská ekonomika byla v posledním století plná ekonomických turbulencí, a proto státy už po první světové válce transformovaly povinné spoření do systémů průběžného financování.

Při poslední reformě autoři zapomněli na to, že důchodové sociální pojištění má nejen externí, ale i inherentní dluhy, které vznikly z příslibů důchodů určité úrovně za zaplacené povinné pojistné. Zrušením národního pojištění se vstupy i výstupy staly záležitostí státního rozpočtu. Evropská sociální politika vychází z představy, že sliby se mají plnit a tedy každá důchodová reforma se musí poctivě vypořádat s inherentními dluhy nejen vůči důchodcům (udržení reálné hodnoty objektivním systémem povinné valorizace), ale i vůči občanům, kteří ještě nesplnili podmínky vzniku nároku na důchod.

Pro sociální reformy v prostředí kontinentální Evropy vždy platilo „*Nulum reformationis in peius*“, tedy nelze reformou zhoršovat již nabytá práva. Sociální reformou lze proto nově nastavit parametry jen pro nově přichozí, kterým stát mění podmín-

ky pro budoucnost. Žel některé poslední reformní kroky nepřináležely ani k tomuto pravidlu evropské demokratické civilizace.

Základním standardem pro realizaci povinné sociální solidarity je respektování kritéria minimální důstojné životní úrovně - tedy kvalita života i nízko příjmových skupin osob, a zejména osob nezaměstnatelných. I tento standard byl deformován nesystémovou sociální reformou. Doufejme, že budoucí vládcí budou ohleduplnější k sociálně vyloučeným občanům.

## 8. Sociální stát v globalizujícím se světě<sup>279</sup>

V posledních letech se svět i Evropa zabývá, mimo jiné, i sociálními důsledky globalizace ekonomiky<sup>280</sup>. Světová ekonomická fóra střídají světová sociální fóra, zasedání světových ekonomických a finančních institucí již tradičně provázejí demonstrace antiglobalistů. To vše přispívá k sociálnímu neklidu. Jednou z ústředních otázek se dnes proto stává otázka, zda tento světový proces globalizace ekonomiky je provázen i procesem globalizace sociální, zda ekonomická globalizace přispěje k řešení problémů chudých států a regionů. Zda tato globalizace povede k deregulaci, která by měla usnadnit konkurenční schopnost podnikatelů.

Tento článek se zaměřuje na některé sociální důsledky ekonomických procesů vedoucích ke globalizaci ekonomiky, které mají své dimenze sociálně politické i právní, a otázky, na které by měly odpovědět národní státy.

### Globalizace ekonomiky v postmoderní době je neodvratná

Bylo již mnohokrát prokázáno, že subjekty ekonomických procesů se integrují a nejsou přitom nikterak omezovány národními hranicemi. Padají národní ochrany a omezení pro trhy a pohyby zboží, služeb a kapitálu. Padají národní bariéry trhu. Vznikají nadnárodní společnosti s domovským právem ve více zemích najednou. Nadnárodní kapitálová seskupení pozvolna pronikají do menších národních společností a ovládají je. Prosazuje se konkurence v nadnárodním měřítku. V poslední době dochází k dalším fúzím i nadnárodních společností, dochází k další nadnárodní koncentraci kapitálu i produkčních potenciálů.

Není to proces nový. Jeho kořeny sahají až do industriální společnosti z doby před první světovou válkou. Války 19. století vyvolávaly potřeby zvětšování průmyslového potenciálu a tyto potřeby se řešily místními (národními) válkami vedenými nejsilnějšími státy; vedly ke sjednocení Německa, Itálie, oslabení Francie, atd. Sama světová válka byla arénou střetu nadnárodních zájmů dvou seskupení, kdy si nová dravá seskupení kolem Německa a Itálie chtěla dobýt nové východní trhy a mocí vynutit na tradičních mocnostech Anglii a Francii větší podíl na dělení přírodních zdrojů a trhů.

Tento proces se v Evropě velmi zrychlil po druhé světové válce, jednak na počátku studené války, která akcelerovala zejména zbrojení a k němu přidružený průmysl, a vznikem evropských společenství, jednak, nedávno, pádem berlínské zdi

279 Přednesen na konferenci v Brně, 2004.

280 Globalizace je slovníky obecně definována jako proces „přivedení nebo převádění něčeho na celosvětové hledisko, pojmání věcí z tohoto hlediska“. Slova globální a globalistický se definují jako „1. týkající se celého světa, platné v celosvětovém měřítku, mající celosvětový dosah; celoplanetární; celosvětový, a 2. všestranný, celkový, souhrnný“. V našem případě tedy budeme vnímat globalizaci jako proces směřující k překonání národních a regionálních hranic a vzniku globální ekonomiky.

a následnou liberalizací a privatizací v postkomunistických zemích sovětského bloku. Pádem sovětské *Rady vzájemné hospodářské pomoci*<sup>281</sup> se otevřel další prostor celoevropským integračním procesům.

I v Asii se zrychlila globalizace rekonstrukcí a rozvojem Japonska, nastartovaným korejskou válkou, a vznikem a rozvojem velmi dravých ekonomik v malých státech, jejichž hranice se staly příliš těsnými pro výraznější ekonomický rozvoj.

Globalizace ekonomiky je skutečností. Je to proces, který nelze zastavit. Tvoří nové poměry sil a nové podmínky života ve světě. Národy, které se tomu nepřizpůsobí, tráť. Je to však proces nerovnoměrný a nezasahuje stejně všechny státy a regiony.

Hnací silou globalizace ekonomiky je svobodný trh a rozvoj informatiky. Napomáhá tomu i Světová obchodní organizace<sup>282</sup> postupným odbouráváním celních a jiných omezení svobodného pohybu zboží, Světová banka<sup>283</sup> svými projekty podporující restrukturalizaci hospodářství i sociálních systémů a rozvoj zejména infrastruktur, i Mezinárodní měnový fond svou měnovou politikou a další mezistátní seskupení.

## Globalizuje se ekonomika a její procesy

Vznikají a rozvíjí se nadnárodní průmyslová, obchodní a finanční seskupení. Krize a konjunktury nejsou již územně omezené. Ekonomické problémy se lavinovitě šíří po celém světě; nejsou již zeměpisně ohraničené.

Tuto nespornou skutečnost dokazuje i povaha krizí ve světě. Krize v jedné části světa ovlivňuje ekonomiku ostatních částí.

Protože globalizace není jev nový, nejsou ani světové krize novým jevem. Světovou ekonomickou krizí byla již krize (*černý pátek*) na newyorské burze v roce 1929. Měla světové dopady. Evropa se z ní v podstatě nevzpamatovala až do druhé světové války. Krize v USA vyvolala sociální napětí v Evropě, které posílilo levicová hnutí, posílilo i fašismus i nacismus. Hitler přišel k moci za podpory velkého německého kapitálu, který měl nadnárodní ambice a současně se obával důsledků sociálního napětí působeného masovou nezaměstnaností<sup>284</sup> v počátku 30. let.

Důkazem jsou i krize z posledního desetiletí. Ruská krize silně ovlivnila ekonomiku zemí v Evropě a v střední Asii, které obchodovaly na ruském trhu. Mezi nimi byla ČR, i když jen částečně, protože vývoz se z velké části již přeorientoval na země Evropské unie. Víme, jak japonská a posléze i asijská krize silně ovlivnily

281 Mezinárodní ekonomické sdružení socialistických států, vedené bývalým Sovětským svazem.

282 World Trade Organization - WTO.

283 International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), česky Mezinárodní Banka pro obnovu a rozvoj, zkráceně Světová banka.

284 Hitler získal svůj počáteční politický (Strana práce Německa a od 1926 Národně sociální strana práce Německa) kredit programem veřejných prací a programem výstavby sítě dálnic, které daly nezaměstnaným práci.

celosvětovou ekonomiku a vyvolaly spojené zásahy celosvětových institucí, jako jsou Mezinárodní měnový fond a Světová banka i skupiny G7 (8, když počítáme Rusko).

I národní krize velkých zemí, jako je Brazílie či Argentina, svou „domácí“ krizi vyvolávají potřeby celosvětového společného zásahu, např. oddlužení. I krize menších zemí, které však jsou důležitými producenty některých světových komodit, významně ovlivňují globální ekonomiku. Příkladem může být válka v Pobřeží Slonoviny, která začala hýbat cenami kakaa, válka a poválečná situace v Iráku i nepokoje ve Venezuele, které hýbají cenami ropy, atd. „Světová bratrstva“ pomáhají důsledky odvrátit, ať jsou kdekoliv. Bojí se opakování roku 1929. Poučila se z minulosti, kdy zanedbání nepříznivé ekonomické události vyvolalo významné sociální nepokoje.

Na druhé straně je taky známo, že jsou země, které jsou mimo základní globalizační ekonomické procesy. Naopak jsou globalizací ekonomiky postižené a uvržené do kontinuální krize. Jsou to rozvojové země bez zdrojů světového významu. V nich krize může být permanentním jevem avšak bez dopadu na světovou ekonomiku, protože nejsou zdrojem surovin nebo významným producentem světově obchodované komodity. Proto jejich problémy nepřitahují zájem vedoucích ekonomických sil. Příkladem může být občanská válka v Súdánu, trvající 20 let, která ničím nehýbe, nebo občanská válka v Somálsku nebo izraelsko-palestinský konflikt, které v podstatě nepřerostly místní či regionální rámec. Vznikly světové organizace, které pohyby a krize v těchto zemích sledují a bijí na poplach při každé recesi nebo krizi někde ve světě; přesto však chudých zemí s podvyživeným obyvatelstvem přibývá. Chudí se stávají chudšími, protože nemají „na oltář globalizace“ co nabídnout či obětovat.

## Procesy globalizace ekonomiky se urychlují

Jak už bylo řečeno, urychluje se především nadnárodní koncentrace kapitálu. Významné banky a pojišťovny dávno překročily národní hranice, stále více se sdružují a „požirají“ menší banky a pojišťovny. Hovoří se o globalizaci financí či o finanční globalizaci. Tento integrační proces můžeme v malém pozorovat i u nás. Příkladem je např. vývoj penzijního připojištění, které v době vzniku spravovalo přes 40 fondů a dnes je jich jen čtvrtina a jsou v rukou nadnárodních kapitálových seskupení. Snížil se počet bank, kampeliček, záložen, investičních fondů, atd.

Urychluje se

- 1) růst nadnárodních průmyslových společností, které svou výrobu rozšiřují v mnoha zemích budováním závodů nebo skupováním menších národních podniků a hledají nejlcacinější vstupy (pracovní sílu, energii, zdroje) a odbytiště. Hovoří se o korporativní globalizaci. Tento proces můžeme pozorovat i u nás v automobilovém průmyslu.

- 2) rozvoj svobodného trhu a odstraňování celních bariér. Hovoří se komerční globalizaci.
- 3) rozvoj informatiky. Zprávy o pohybech na trhu se získávají ihned. Umožňuje to rychlé a pružné rozhodování na burzách i ve výrobě. Rozmohly se „overnight investments“. Finanční pohyby a mezinárodní obchody se uskutečňují ihned. Hovoří se informační globalizaci.

Všechny tyto globalizační trendy posilují i migraci lidí z chudých do bohatých zemí. Tuto migraci urychluje rozvoj internetu. „Budeme svědky přesunu mnoha pracovních míst po celém světě“ říká Larry Ellison<sup>285</sup>, šéf Oraclu. Náporů jsou už zaznamenávány na konzulátech různých zemí i policejními ochránci na různých hranicích. Nelegální migrace sílí, Evropa se jí brání zatím bez velkých úspěchů.

## Globalizaci ekonomiky nevyvolal pozitivní sociální vývoj

Po ruské a zejména po asijské krizi si vůdčí síly světa uvědomily, že ekonomická globalizace neřeší, ale naopak prohlubuje sociální problémy světa i národů. Za posledních 10 až 20 let chudoba ve světě vzrostla. Např. v postkomunistických zemích chudoba narostla z 2 % (1989) na 21 % (1998); hlavním faktorem je ekonomický propad s hyperinflací a astronomickou nezaměstnaností. Ani v Evropské unii se rozdíl mezi nejbohatšími a nejchudšími regiony příliš nezmenšily přes uplatňování redistribuce formou restrukturalizačních fondů.

Ukazuje se, že liberalistická představa o všemocné síle trhu je stejně mylná, jako byla kdysi komunistická představa o všemocné síle socialismu. Ukazuje se stále výrazněji, že „všemocný“ globalizovaný trh je nevídanou příležitostí pro lidstvo, ale jen když je regulované jeho působení, aby se omezila

- a) nadměrná živelnost trhu (např. v Asii) a
- b) marginalizace slabších ekonomik (např. afrických).

Vývoj zejména v devadesátých letech ukázal, že doporučení mezinárodních institucí (tzv. Washingtonský konsensus<sup>286</sup>) nejsou zdaleka tak nepochybná pro nastartování růstu a udržení rostoucí rozvojové trajektorie. Světová banka<sup>287</sup> např. přiznala, že v transformujících se zemích v uplynulých letech podcenila problém přizpůsobování lidí tržnímu prostředí a čekala, že díky jejich vzdělání se v nich dostaví větší růst a nastanou menší problémy s chudobou. V postkomunistických zemích však, jak už bylo zmíněno, chudoba narostla. Přitom ve střední Evropě jsou na tom nejhůře mladé rodiny s malými dětmi, hůře než staří lidé a invalidé. V Albánii, Rumunsku, ale i v Rusku jsou na tom agrární rodiny s malými dětmi lépe, než staří lidé a invalidi.

285 Viz rozhovor v Hospodářských novinách ze dne 23. 10. 2003.

286 Jana Simonová, *Svět potřebuje i globalizaci sociální*, Hospodářské noviny, 17. 9. 2000.

287 Zpráva Světové banky, zveřejněná před zasedáním v Praze, Hospodářské noviny 20. 9. 2000.

Začalo se hovořit „rozvojové krizi“. Její charakteristiky byly definovány. Pokušme se shrnout hlavní, nejčastěji opakované charakteristiky sociálních důsledků globalizace, které prohlubují sociální rozdíly ve světě a tím mohou přivést svět do hluboké sociální krize:

- 1) Překotná liberalizace finančních trhů bez adekvátní regulace v první polovině 90. let způsobila vysokou míru nestability finančních trhů a zranitelnost rozvojových zemí a přechodových ekonomik (tedy i české); přispěla k finančním krizím v druhé polovině 90. let.
- 2) Následky vývoje ukázaly na rizikovost nadměrného používání krátkodobého (spekulativního) kapitálu na úkor investic dlouhodobého charakteru.
- 3) Útěk kapitálu ze zemí s vysokou mírou korupce a špatných úvěrů do bezpečných vod kapitálových trhů s lépe fungující regulací potvrdil důležitost kvalitní regulace a státní správy; prohloubily se tím problémy „rozvojových“ států „třetího světa“ s nedostatečnou legislativou a velkou korupcí, způsobenou kritickou situací ve veřejných financích a nízkými platy ve veřejné správě, motivující korupci.
- 4) Zadluženost několika rozvojových zemí přesahuje jejich možnost situaci řešit; snaha o jejich oddlužení (MMF) nebude účinná, pokud se nenastartuje jejich rozvoj; ten se však dosavadními „sobeckými“ ochrannými praktikami „bohatých států“ nenastartuje bez regulace přerozdělování bohatství.
- 5) Rozvoj chudých zemí se nenastartuje, pokud budou bohaté země bránit pronikání laciných produktů rozvojových zemí na americké a evropské trhy celními bariérami; akce WTO v tomto směru nejsou zatím dostatečně účinné.
- 6) Tím se stále rychleji rozvíraly příjmové nůžky a přes pomoci rozvojovému světu se rozměry chudoby nezmenšují, nýbrž naopak rostou; sociální napětí roste a stává se živnou půdou pro doktríny vedoucí k aktům zoufalství, jakým jsou současné teroristické útoky.
- 7) Přímé finanční pomoci rozvojovým zemím neprodukovaly očekávané efekty. Jednak jsou nepatrné vzhledem k bídě, kterou mají pomoci „léčit“, a spíše připomínají „desátky“ na uklidnění „vlastní duše“ bohatých států než snahu o pomoc druhým. Kromě toho poskytování peněz zkorumpovaným vládám je neefektivní a spíše připomíná „odměnu“ za udržení pořádku než snahu pomoci chudým.

Na tyto problémy upozornila konference OSN „*Financování pro rozvoj*“, která se konala v březnu 2002 v mexickém Monterrey<sup>288</sup>. Podnět k jejímu svolání dalo 54. zasedání Valného shromáždění koncem roku 1999, po vyslechnutí zprávy hodnotící výsledky asijské krize. Konstatovalo se, že třetina obyvatel světa žije v bídě. Nerovný přístup k bohatství a nerovnoměrný boj s chudobou v ekonomicky globalizujícím se světě prohlubuje propast mezi vyspělým a rozvojovým světem<sup>289</sup>.

288 Bližší viz Jana Simonová, *Chudoba je hrozbou i pro bohaté*, Hospodářské noviny, 16. 1. 2002.

289 Podle zprávy OSN o světové populaci, Hospodářské noviny 21. 9. 2000.



To přiznali i kapitáni světových financí. U příležitosti přípravy zasedání Světové banky v Praze Mats Karlsson v rozhovoru pro Hospodářské noviny<sup>290</sup> konstatuje: „Uvědomujeme si, že liberalizace trhu je sice důležitá, ale není jediným makroekonomickým a tržním fundamentem. Neméně důležité jsou také investice do sociální oblasti, do bezpečnosti země, do ekologie a do proti-korupčních institucí“. K tomu dodává Nicholas Stern (Světová banka)<sup>291</sup>: „Ekonomické posilování a vzdělávání chudých je jedním z nejučinnějších způsobů, jak tyto lidi vyzbrojit proti možným rizikům. Účinná jsou i další opatření, jako je úvěrování a pojišťování v malém, potravinové programy a programy veřejných prací“.

Michal Watson (Světová banka) konstatuje, že „Boj s chudobou vyžaduje mohutnější úsilí státu“ ... , který může ... „proti bídě vyplývající z nedostatku příjmu, proti nedostatkům ve zdravotní péči i ve vzdělání ... něco dělat“.<sup>292</sup>

V intencích těchto světových ideových trendů vyhlásila EU na svém Lisabonském zasedání Evropské rady (březen 2000) svůj program za sociální vyrovnání regionů zvýšenou zaměstnaností, program za sociální soudržnost a boj proti sociální vyloučenosti a proti chudobě. Chudoba byla označena jako společný jmenovatel všech forem sociální vyloučenosti a zaměstnání jako její univerzální „lék“.

O dva roky později, na pražské konferenci *Světového sociálního fóra*, která se konala v říjnu 2002 paralelně se zasedáním Brettonwoodských institucí<sup>293</sup>, zazněla kritika MMF z úst Njoki Njoroge Njehu (Keňa)<sup>294</sup>. Kritizovala praxi mezinárodních půjček a strukturálních reformních programů korporativní globalizace: reprezentanti globalizace požadují:

- 1) rychlou privatizaci státních podniků - vede to k prodávání pod cenou,
- 2) vysoké úrokové míry jako pojistku proti inflaci - přispívá to k růstu nezaměstnanosti, vytlačuje malé podniky a farmáře,
- 3) rozpočtové škrty - vede to k masovému propouštění ze státního sektoru, omezování rozvoje veřejného zdravotnictví, sociální pomoci, školství, atd.
- 4) liberalizaci obchodu - umožňuje to zahraničním institucím levně skupovat podniky a přebírat celé trhy,
- 5) přechod od ekonomické soběstačnosti k exportu produkce - země se stanou plně závislé na mezinárodním potravinovém trhu a přejdou k exportní produkci za využití nekvalifikované síly - nemotivuje růst vzdělanosti,
- 6) rychlou těžbu minerálů - vede to k devastaci životního prostředí, podporuje to ekonomickou migraci obyvatelstva.

Generální tajemník OSN Kofi A. Annan napsal<sup>295</sup>, že za všemi konflikty bez ustání probíhá největší boj - boj proti chudobě. „Na úsvitu 21. století o sobě navzájem

290 Hospodářské noviny 17. 10. 2000.

291 Hospodářské noviny 14. 9. 2000.

292 Hospodářské noviny 26. 9. 2000.

293 Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (Světová banka) a Mezinárodní měnový fond (MMF).

294 Hospodářské noviny 18.–20. 10. 2002.

295 Hospodářské noviny 12. 12. 2002.

*víme více než kdy jindy. Dovolujeme však, aby mezi námi dále zela propast: mezi chudými a bohatými, svobodnými a spoutanými, privilegovanými a poníženy; mezi těmi, pro něž je globalizace přínosem, a těmi, které odstrkuje na okraj. Tato propast je urážkou lidské důstojnosti. Způsobuje, že naše společnosti jsou zranitelné a nikdo nemá jistotu. Musíme tuto propast scelit novým předivem solidarity“.*

Deklarace milénia, prijatá na summitu milénia OSN, vytyčila rozvojové cíle do roku 2015:

- 1) snížení počtu lidí žijících pod hranicí chudoby na polovinu,
- 2) zajištění přístupu k základnímu vzdělání,
- 3) snížení dětské a kojenecké úmrtnosti o dvě třetiny
- 4) zastavení šíření AIDS a malárie a dalších smrtelných nemocí.

Tyto cíle podpořilo i Davoské ekonomické fórum (2003)<sup>296</sup> a dodalo, že *snížit bídu znamená i zajistit přístup ke kvalitní pitné vodě a potravinám*. Současně zdůrazňuje, že *boj proti chudobě je součástí boje proti terorismu* (Ron Noble), protože zoufalí lidé se snadněji dají svést k zoufalým akcím. Pomoc byla dosud chaotická; země potřebují individuální strategii pro boj proti chudobě, aby sladily aktivity. Větší část finanční pomoci musí směřovat od „pomoci ke svépomoci“ a boji s korupcí (která finanční zdroje pohlcuje). Firmy byly vyzvány, aby se do plnění úkolů milénia zapojily.

Z uvedeného plyne první závěr, že **ekonomická globalizace sociální problémy neřeší; aby byla „globální“ přínosem, musí být sociálně udržitelná a přispívat k sociální konvergenci.**

**Žádají se regulační zásahy do globalizačních procesů<sup>297</sup>.**

Jak patrně, globalizace ekonomiky neřeší sociální problémy automaticky. Naopak, spíše existující sociální problémy prohlubuje:

- 1) V posledních padesáti letech došlo k výraznému technickému pokroku a ekonomickému a sociálnímu pokroku, ale roste polarizace bohatých a chudých - dnes už 3 miliardy lidí žijí z méně než 2 dolarů na den (hranicí bídy, stanovou Světovou bankou).
- 2) S rostoucí chudobou roste i nebezpečí nedostatku trhu s koupě schopnou a nenasyčenou poptávkou.
- 3) Roste nelegální migrace.
- 4) Rostoucí sociální napětí ústí až do zatím místních a regionálních konfliktů, které naoko mohou mít ideologický podtext (Indonésie, Filipíny, atp.).
- 5) Vznikají a jsou posilovány různé formy fanatismu, fundamentalismu až terorismu.

<sup>296</sup> Hospodářské noviny 28. 10. 2003.

<sup>297</sup> Anti-globalizační nálady a hnutí si v euforii často zaměňují problém. Ti moudří vědí, že globalizaci nelze zastavit a že v obecném smyslu přispívá k sociálnímu rozvoji, avšak ve své živelnosti nepomáhá všem, ale jen těm bohatším, kteří bohatnou rychleji; tím se světově rozevírají nůžky mezi bohatými a chudými zeměmi. Proto usilují, aby se urychlila a zdokonalila ochrana proti těm nepřiznivým sociálním dopadům.

Z uvedeného vyplývá, že, má-li být globalizace sociálně udržitelná:

- 1) musí být regulovaná - tržní expanze vyžaduje přiměřené posílení norem, politik a institucí na lokálním, národním, regionálním a globálním kolbišti, k omezení živelnosti,
- 2) primární odpovědnost za sociální dopady musí nést jednotlivé státy - vytvářet příznivé ekonomické a sociální prostředí pro rozvoj, zabezpečit „zdravé vládnutí“, tj. demokratické a transparentní rozhodování o veřejných záležitostech s plným uplatněním práva a osobní odpovědnosti,
- 3) musí se vytvořit udržitelné sociální mechanismy, které by rozvoj podporovaly.

To jsou požadavky jak světa financí, tak světa sociálních aktivistů. V tom se kupodivu shodují. Tuto tezi můžeme poznamenat jako druhý významný závěr: **globalizace musí být regulována a sociálně „změkčena“ působením států.**

Avšak proti tomu vystupuje skutečnost, že ekonomická soutěž nutí i k úsporám veřejných výdajů a realizačních nákladů. To vede k šetření na sociálních výdajích. Nastává nepřetržitý boj o formy a množství sociálního transferu.

Obecně platí: ekonomická globalizace zatím prohlubuje sociální rozdíly mezi

- 1) civilizacemi<sup>298</sup> (křesťanská versus ostatní svět),
- 2) kontinenty (euro-atlantické společenství bohatne a nechce se dělit o bohatství s rozvojovými zeměmi (WTO))
- 3) společenskými vrstvami (bohatí jsou bohatší) uvnitř jednotlivých civilizací.

Ekonomickou globalizací se však mění naturel chudoby:

- neubývá chudoby absolutní, existenční (měřeno 1 USD denně) a přibývá chudoby sociální měřené 2 USD na osobu a den,
- přibývá chudoby relativní rozvíráním „*nůžek*“ mezi příjmy bohatých a chudých,
- chudobu jako nedostatek střídá chudoba jako nedostupnost.

Chudoba se neglobalizuje. Ta zůstává regionálně diferencovaná, soustředěná do zemí, kterým se souhrnně říká „rozvojové“. Globalizuje se ale nebezpečí, které chudoba pro ekonomiku představuje. Ekonomický rozvoj je ohrožen sociální realitou a sociálním klimatem.

To si uvědomují i orgány Evropské unie, a proto se i cestou strukturálních a sociálních fondů pokoušejí, mimo jiné, vyrovnávat rozdíly mezi regiony. I v EU jsou značné nůžky mezi ekonomickou a sociální situací bohatých a chudých regionů, které by se neměly rozevírat, ale svírat. To je jeden z úkolů úsilí o sociální soudržnost Evropy.

## **Sociální stát je evropským nástrojem pro řešení nepříznivých sociálních následků globalizace**

Často z projevů makro-ekonomů slyšíme a v jejich statích čteme, že je konec sociálního státu. Musíme si proto položit otázku, zda globalizace ekonomiky s ros-

---

298 Samuel P. Huntington, *Střet civilizací, boj kultur a proměna světového řádu*, Rybka Publisher, 2001.

toucím tlakem konkurence na veřejné finance skutečně povede k likvidaci sociálního státu? Musíme odpovědět, že nikoliv.

Chudoba v evropských postkomunistických zemích zatím roste jako důsledek transformačního procesu, jehož výrazným doprovodným jevem je nezaměstnanost a ztráta reálné hodnoty sociálních dávek.

Náklady na chudé lidi proto pochopitelně rostou. Jsou však jedinci, kteří v médiích tvrdí, že tím je vinen sociální stát, a požadují jejich výrazné snížení v rámci reformy veřejných financí. V této souvislosti často slyšíme, že je konec sociálního státu. Sociální náklady jsou přepychem, který si stát již nemůže dovolit. Sociální systémy jsou tak drahé, protože jsou zneužívány. Proto změňme je a učíme lidi odpovědnými za vlastní osud, atd.

Liberální reformátoři často nerespektují sociální dějiny Evropy a neuvědomují si, že evropská civilizace stojí na státěm respektovaných nezadatelných lidských právech. Tato nezadatelná lidská práva jsou základem pro svobodu, rovnost a důstojnost (bratrství) v evropské společnosti. K těm se hlásily všechny demokratické revoluce euroatlantického regionu. Jejím výrazným znakem je i solidarita, která je produktem křesťanských kořenů naší civilizace<sup>299</sup>. Proto vedle občanských, politických a ekonomických práv (soukromé vlastnictví a svobodné podnikání) jsou klíčovými právy i práva sociální, která jsou stejně nezadatelná jako práva politická či ekonomická<sup>300</sup>.

Ve vztahu k občanským a politickým právům mají sociální práva především instrumentální povahu. Jsou v podstatě nástrojem k zabezpečení lidské důstojnosti a svobody. Definují úkoly státu ve vztahu k politickým a ekonomickým právům občanů, k jejich důstojnosti, rovnosti a svobodě<sup>301</sup>.

Nezadatelná sociální práva jsou realizována na principu solidarity. Ta není produktem socialismu či komunismu, ale evropských dějin. Solidarita měla zprvu povahu ideologickou a filantropickou a vycházela z Kristova učení. Solidarita je přerozdělování zpočátku „od zdravých bohatých k nemocným chudým“ (středověké chudinské právo) a „od práce schopných k práce neschopným a pozůstalým“ (řemeslné cechy a obchodní hansy, podpůrné spolky byly známé mezi řemeslníky již v Římě) a později nejčastěji typu „od bohatých k chudým“. S myšlenkami nezbytného přerozdělování se setkáváme i u klasických liberálních ekonomů. I ti přiznávali, že společnost ve vlastním zájmu musí respektovat právo na pomoc těm, kteří bez vlastního zavinění vypadli z legitimního systému ekonomického rozdělování.

První institucionalizovaný výraz realizace práva na pomoc měl podobu vzájemnosti. Základem principu vzájemnosti je proces přerozdělování mezi účastníky podle principu „my dnes tobě, ty zítra nám“, tedy „sdružování prostředků“ či „přerozdělování v daném sociálním prostoru“.

299 Křesťanství vzniklo jako ideologie utlačovaných, s konáním dobra a solidaritou jako dominujícími etickými imperativy pro mezilidské vztahy.

300 Jako první sociální práva občanů zapsali do své ústavy jakobíni za francouzské revoluce.

301 Viz Tomeš, I. a K. Koldinská, *Sociální právo EU*, H. C. Beck Praha 2003.

Potřeba sebe-zabezpečení majetných dala vznik pojištění (odložená spotřeba), tedy dobrovolnému „přerozdělování v čase“.

Díky komunistické ideologii sovětské provenience se vyvinuly systémy velmi štědré, plošně rozdělující prostředky v rámci přerozdělovacích procesů nejen těm, kdo byli „potřební“, ale všem (subvencování cen, provoz a údržby bytů, služeb, atd.), tedy i těm, kdo by si své potřeby museli v demokratické společnosti uspokojovat ze svých příjmů z ekonomické činnosti. Přitom celé výrazné skupiny osob a jevů, které by měly být adresáty přerozdělování, „vypadly“ ze hry.

Proto musely všechny postkomunistické země reformovat své soustavy sociálních dávek a služeb, musely změnit jejich architekturu i adresáty.

Avšak procesy transformace v těchto zemích vyvolaly sociální problémy, pro ně nové - nezaměstnanost a chudobu, způsobenou nejen ztrátou příjmů, ale i reálné hodnoty sociálních dávek. To vyvolalo nové sociální náklady. Ty byly ještě více zdramatizovány nepříznivými demografickými vlivy. Proto sociální náklady potřebují restrukturalizaci, aby

- a) byly cíleny na skutečně potřebné a nevytvářely sociální pasti,
- b) motivovaly k zaměstnání a výdělečné činnosti,
- c) podporovaly svépomoc a osobní odpovědnost,
- d) sociálně integrovaly a nevyklučovaly z přirozeného sociálního prostředí.

V žádném případě však nejde o likvidaci sociálního státu. Naopak redesignem a restrukturalizací sociálních systémů, limitací „sociálních pastí“ a posílením proaktivních prvků sociálního státu lze vytvořit účinný nástroj podporující ekonomický rozvoj. Nástroje sociálního státu jsou nejhodnější pro regulaci v ekonomické globalizaci, po které se volá.

## **Každá evropská společnost musí předpokládat sociální náklady**

Jestliže mezi nezadatelná lidská práva patří právo na přiměřený důstojný život každého občana, pak společnost musí předpokládat, že na to dá určitý podíl ze svého bohatství (měřeno v % HDP). Náš stát dává na sociální náklady částku přiměřenou ostatním členským státům EU. Proto nelze spravedlivě tvrdit, že sociální náklady jsou příliš vysoké. Nejsou příliš vysoké, ale jsou špatně rozložené, nejsou dostatečně cílené, a proto ztrácejí sociální i ekonomickou efektivitu. Proto je nutné nastartovat a stále zajišťovat jejich udržitelný vývoj.

Chudoba je jedním z výsledků nedostupnosti a ta je důsledkem mimo jiné i nerovností v moderní společnosti, kterou žádný trh sám o sobě nesrovná. Bez nerovností by nebylo chudoby. „*Nerovnost různého druhu se objeví, jakmile je lidská komunita tvořena více než hrstkou lidí a když dosáhne dlouhodobějšího trvání.*“<sup>302</sup>

Nerovnost je syndrom skupinově žijících predátorů, kteří si při společném lovu rozdělují role, aby byli úspěšnější. Tvoří hierarchie a každá hierarchie je zdrojem

302 Petr Berger, *Kapitalistická revoluce*, Archa Bratislava, 1993, str. 76.

nerovností. Proto nerovnost bude v každé civilizované společnosti. Byla i v bývalém komunistickém uspořádání. Sociální nerovnost je jeden z aspektů sociální stratifikace. Jde o to, aby nebyla příčinou sociálního napětí a nepokořovala lidi, kteří jsou jejími nezaviněnými oběťmi. R. Dahrendorf<sup>303</sup> v této souvislosti již v roce 1970 kladl legitimní otázky: „*Proč existuje nerovnost? Jaké jsou její příčiny? Může být zmenšena nebo dokonce odstraněna? Nebo ji musíme akceptovat jako nezbytnou součást struktury lidské společnosti?*“

Nová chudoba v evropském prostředí má „vertikální“ podobu - je důsledkem nerovností v participaci na trhu práce, diskriminace a nízkých příjmů. Noví chudí představují asi 10–20 % populace rozvinutých zemí. Podle zpráv EU roste ve Spojeném království, Itálii a Nizozemsku a klesá v Belgii, Dánsku a Irsku.

**Je-li chudoba v Evropě důsledkem nerovnosti, pak řešení chudoby musí být v motivaci, v prevenci a v pomoci chudobu překonat, tedy v aktivních politických, podporujících sociální soudržnost a omezujících sociální vyloučenost.**

Proto vývoj v Evropě jde od filantropie přes sociální zabezpečení k sociální ochraně<sup>304</sup> a úsilí o sociální začleňování. Není to jen hra s pojmy. Je to změna koncepce: sociální zabezpečení je soubor veřejnoprávních opatření, která nutí občany k zabezpečení pro případ sociálních událostí. Rozsah této povinnosti byl dohodnut v Úmluvě MOP 102 z roku 1952. Ta byla také modelem pro Evropskou sociální chartu Rady Evropy. Sociální zabezpečení v tomto pojetí nezahrnovalo úrazové pojištění, sociální péči a pomoc a služby sociálně potřebným.

Sociální ochrana je pojem širší a zahrnuje všechny formy sociální péče a kompenzace (pojištění, státní dávky, pomoc, služby). Pojetí „sociální ochrana“ umožňuje komplexně posuzovat realizace lidského práva na důstojný život.

Závěrem lze tedy konstatovat, že sociální stát „nekončí“, ale jako vše ostatní se musí restrukturalizovat, aby vyhovoval měnícím se podmínkám. Nově musí do architektury vstoupit aktivační prvky motivující k normalitě a adresnost dávek, aby se vyloučily sociální pasti. Jeho sociální náklady by se měly stabilizovat na určité úrovni (% HDP). Proto lze tyto zdánlivě nesouběžné až protichůdné ekonomické a sociální tendence a procesy sladit v novém pojetí sociálního státu, jehož povaha se dá vyjádřit známým anglickým bonmotem „*from social welfare to social workfare*“, od péče k prevenci a rehabilitaci „*normality*“. Přitom nejefektivnější sociální politikou proti chudobě v globalizovaném světě je aktivní politika zaměstnanosti.

303 R. Dahrendorf, *On Origins of Inequality of Men*, in Laudman-Siegel-Hodge: *The Logics of Social Hierarchies*, Markham, Chicago, 1970, (citováno podle Mareše, *Sociologie nerovnosti a chudoby*, Sociologické nakladatelství, Praha 1999).

304 Evropská ekonomická společenství (EEC) v osmdesátých letech začala používat termín „sociální ochrana“ místo „sociální zabezpečení“, aby zdůraznila komplexnost ochrany i jeho nezbytné aktivační roli, oproti zabezpečení, které zvýrazňuje pečovatelskou roli.

## **Sumarizace: Sociální stát v globalizujícím se světě**

V ovzduší globalizující se ekonomiky s dominantním důrazem na konkurenceschopnost se z řad ekonomických liberálů stále důrazněji ozývají tvrzení o konci sociálního státu. Autor jim oponuje a dokládá, že ekonomická globalizace neřeší sociální problémy, ale naopak je prohlubuje rozevíráním příjmových nůžek. Rozdíly mezi chudobou a bohatstvím naopak dramaturgizuje a tím přispívá k růstu sociálního napětí ve světě. Rostoucí terorismus fanatiků v chudých zemích je toho důkazem. Sílí proto volání po regulaci solidarity ve světě, aby se předešlo eskalaci sociálního napětí, které se ve svém důsledku stane i brzdou ekonomického rozvoje.

V tomto procesu sociálních redistribucí v ekonomicky se globalizujícím světě musí hlavní roli sehrát národní státy. To koneckonců vyjadřuje i Evropská unie ve své strategii sociální soudržnosti jako předpokladu rychlejšího ekonomického rozvoje. Sociální státy jako produkt evropské civilizace (kořeny sahají až do osvícenectví) tedy nadále budou hrát svou roli. Diskuse proto nelze vést o principech (filozofii) sociální redistribuce mechanismem sociálního státu, ale o míře a formách této redistribuce. A to je diskuse kritická vzhledem ke stárnutí nejen evropského, ale i světového obyvatelstva, a udržitelnosti veřejných financí.

## 9. Širší sociální souvislosti stárnutí obyvatelstva - mýty a skutečnosti<sup>305</sup>

Stárnutí obyvatelstva už desetiletí patří mezi výrazná témata sociální politiky, a v poslední době zaujalo i makroekonomy a politiky. O procesu stárnutí se ví od padesátých let minulého století, kdy OSN vydalo své první demografické prognózy. Všechny to nechalo klidnými. Jakmile však v poslední době začal proces stárnutí ohrožovat veřejné finance, stal se i tématem makroekonomů. Tento objektivní proces je však velmi složitý a má své výrazné a složité sociální a psychologické souvislosti, kterým se stát ani společnost dostatečně nevěnují. Pokusme se na několika stránkách alespoň upozornit na některé mýty a skutečnosti, které se s tímto tématem pojí.

### Mýty katastrofy

Na stránkách deníků a v některých odborných časopisech a na stránkách denního tisku se někteří makroekonomové snaží vystrašit stát i národ, že stárnutí společnost a stát zruinuje<sup>306</sup> či že je to katastrofa postmoderních dějin.

Stárnutí obyvatelstva není katastrofou, ale výsledkem ekonomického rozvoje moderní společnosti po více než tři poslední století, který vedl k růstu kvality života a následně k prodloužení doby dožití. Je důsledkem rozvoje medicíny, je i jejím nesporným úspěchem. Je důsledkem vývoje myšlení evropské civilizace, které kulminuje v humanistickém pojetí lidských práv, včetně práva na solidaritu, s důrazem na právo každé lidské bytosti na důstojný život. *Suma summarum*, je vítězstvím rozvoje lidské civilizace a nikoliv katastrofou.

Stárnutí obyvatelstva je pozvolný proces, který si demografové uvědomovali, a který sledovali už od konce druhé světové války. Jejich prognózy z poloviny minulého století předvídaly dnešní stav. Politici je ale nevnímali a stát se včas nepřipravil na možné ekonomické a sociální důsledky takového vývoje. Soudobé ekonomické problémy stárnoucí společnosti jsou především důsledky selhání ekonomů a politiků, kteří podceňovali včasné varování demografů (Vladimíra Srba, Milana Kučery, Ladislava Růžičky a další). Stárnutí je celosvětové a urychlil jej úspěchy v boji proti infekčním nemocem v Africe a Asii.

Stárnutí nemá v podstatě lineární průběh, přesto je to proces, který stát mohl registrovat včas a postupně reformovat sociální a zdravotní systémy. Z údajů ČSÚ<sup>307</sup>

305 Publikováno in Fórum sociální práce 1/2012, str. str. 63–79.

306 Např. analýza pánů Libora Duška, Ondřeje Schneidera, Jaroslava Borovičky, Štěpána Jurady, Marka Krupičky, Filipa Matějky a Jakuba Steinera, uveřejněná v Hospodářských novinách dne 15. 3. 2011 v rubrice Trendy a analýzy.

307 Pramen: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/podil\\_obyvatel\\_ve\\_vekove\\_skupine\\_0\\_14\\_a\\_65\\_a\\_vice\\_let\\_v\\_letech\\_1950\\_2009](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/podil_obyvatel_ve_vekove_skupine_0_14_a_65_a_vice_let_v_letech_1950_2009) (ze dne 7. 4. 2011).



je patrné, že v období 1950–2009 se podíl osob přes 65 let v populaci ČR téměř zdvojnásobil a podíl osob mladších 15 let klesl o 10 procentních bodů. Nedělo se tak rovnoměrně; důsledky poválečného vzrůstu porodnosti (baby boom) a vliv Husákových pronatalitních opatření na porodnost jsou z časových řad patrné.

Prodlužuje se věk dožití, což je patrné z dalších údajů ČSÚ<sup>308</sup>. I ten se neprodužoval rovnoměrně a stabilně, ale ve výkyvech. V letech 1960–1990 byl věk dožití poměrně konstantní.

Stárnutí obyvatelstva se netýká jen ČR, ale všeho lidstva (např. Japonsko se potýká s daleko výraznějším stárnutím než ČR).

Není to tedy katastrofou, ale vítězství lidského génia. Bude mít tedy hlubší sociálně ekonomické a kulturní souvislosti než pouhé demografické přibývání lidí v důchodovém věku.

## **Mýty o ekonomické záchraně změnou důchodového systému**

Stárnutí obyvatelstva je tedy produktem růstu kvality života a nelze jej redukovat jen na „*přibývání starých lidí ve společnosti*“, které vyřešíme prodlužováním důchodového věku a nahrazováním povinné sociální solidarity individuálním spolením. Tyto mýty jsou zavádějící.

V této souvislosti je třeba konstatovat, že problémy spojené se stárnutím penzijní fondy nevyřeší. Délka života se stále prodlužuje a pravděpodobně bude prodlužovat i nadále. Důchodu se tedy bude dožívat stále více lidí a penzijní fondy by musely svým klientům vyplácet důchody stále delší dobu, než s jakou původně počítaly a na jakou si lidé platili. I penzijní fondy by tedy měly v důsledku demografického vývoje podobné problémy jako průběžný důchodový systém. Jak by na tuto skutečnost reagovaly? Prováděly by postupně zvyšování odvodů? Nebo by snižovaly vyplácené důchody, případně zvyšovaly důchodový věk? Byly by fondy ochotny riskovat bankrot z důvodu rostoucí délky života svých klientů? Nebo by raději preventivně vyplácely důchody tak nízké, aby si vytvořily dostatečnou rezervu pro případ, že důchodci budou žít „*příliš dlouho*“? Možnost, aby namísto doživotní anuity vyplácel celý důchod pouze po určitou dobu, je velmi asociální. Přitom s prodlužováním doby studia a přípravy pro budoucí povolání se bude zkracovat i doba aktivní ekonomické činnosti, ledaže by se výrazně změnily poměry na trhu práce a stát svou politikou motivoval k prodlužování výdělečné činnosti.

Ve své podstatě je stárnutí obyvatelstva souborem zásadních změn v životním cyklu člověka a jen reforma důchodového systému výrazně tyto změny v životním cyklu neovlivní. Důchodová reforma jen upraví bilanci mezi právem jedněch na starobní důchod z povinného pojištění (povinná solidarita) a povinnosti druhých na tyto důchody přispívat. Průběžné financování z veřejných prostředků je koneckon-

308 Pramen: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/nadeje\\_dozeni\\_pri\\_narozeni\\_v letech\\_1950\\_2009](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/nadeje_dozeni_pri_narozeni_v letech_1950_2009) (ze dne 7. 4. 2011).

ců dosud hlavním nástrojem povinné mezigenerační solidarity. Co musí jakákoliv důchodová reforma vzít v úvahu?

Za prvé, má-li evropská společnost přežít v ekonomicky globalizovaném světě, má jedinou šanci, pokud se nechce vzdát dosažené kvality života. Tou šancí je vybudovat „*společnost opírající se o znalosti*“ (strategie EU do 2020), která bude prodávat vynálezy a inovace místo textilu a obuvi. To znamená, že (a) lidé vystřídají fyzickou práci za práci duševní a (b) budou se muset na přípravu pro výkon zaměstnání připravovat více a déle. Prodlužuje se doba vzdělávání, posouvá se den nástupu do prvního zaměstnání, zvyšuje se ekonomická zátěž rodiny i státu, který na proces vzdělávání výrazně přispívá. Růst nákladů na vzdělání je v evropských podmínkách také součástí procesu „*stárnutí obyvatelstva*“, protože stárnou nově příchozí na trh práce.

Za druhé, odstraňováním diskriminace žen (Koldinská, 2010) a jejich ekonomické zrovnoprávnění s muži se ohrožuje tradiční koncepce rodiny (Možný, 2006). Demograficky se to projevuje jednak v poklesu sňatečnosti, zvýšení rozvodovosti, poklesu porodnosti, odkladu narození prvního dítěte a s tím souvisejícím růstu průměrného věku žen při narození 1. dítěte. Tyto podstatné změny v životním cyklu jsou projevy „modernizace“ nebo „změna reprodukčního chování“. To akceleruje proces stárnutí obyvatelstva. Zvyšuje se průměrný věk žen při narození prvního dítěte. Podle ČSÚ<sup>309</sup> se zvýšil průměrný věk žen při narození prvního dítěte od roku 1990 z 24,5 let v roce 1990 na 27,5 let v roce 2009. Ženy „matky“ tedy stárnou.

Stát se snaží tyto demografické jevy řešit „harmonizací profesního a rodinného života“, ale proces je podstatně složitější a chybí skutečná analýza jeho průběhu. Všechny uvedené jevy totiž spolu souvisejí a vzájemně je podmiňují a jejich kořeny nejsou jen v antagonismu mezi profesním a rodinným životem. Souvisejí i se skutečností, že rodiny s dvěma dětmi patří k sociálně nejohroženějším (Večerník, 2004). Veřejná rodinná politika tyto skutečnosti ve své podstatě neřeší, nabízí nesystémový konglomerát různých dávek a služeb, které navíc nejsou dobře cílené na skutečné rodinné potřeby a problémy (Tomeš, 2008<sup>310</sup>).

Za třetí, záporné saldo v porodnosti se přirozeně vyplňuje migrací. Není to jev nový. Lidé se vždy stěhovali za lepším a vyplňovali na zeměkouli uvolňovaná místa. Není proto divu, že „uvolňovaný“ prostor v bohaté Evropě se pozvolna, plíživě vyplňuje migrací ze zemí méně bohatých a často přelidněných. Saldo migrace na celkovém přírůstku je z údajů ČSÚ patrné<sup>311</sup>.

Za čtvrté, mění se výrazně formáty ekonomických činností. Doby celoživotních kariér v zaměstnání u jednoho zaměstnavatele skončily. Dnes střídání různých

309 Pramen: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/prumerny\\_vek\\_zen\\_pri\\_narozeni\\_1\\_ditete\\_v\\_letech\\_1950\\_2009](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/prumerny_vek_zen_pri_narozeni_1_ditete_v_letech_1950_2009) (převzato dne 7. 4. 2011).

310 Tomeš, I. a Koldinská, K., *National Report Czech Republic*, in Pennings a kol., *Integration into the World of Persons who were already disabled before adulthood*, Tilburg, OSA 2008.

311 Pramen: Projekce obyvatel ČR do roku 2065, ČSÚ, květen 2009.

zaměstnání, prokládané nezaměstnaností, je realitou. Končí i jednoznačná tradiční převaha celodenních zaměstnání a roste podíl „*dílčení*“ zaměstnání a více zaměstnaneckých poměrů současně. Roste počet tzv. „*prekérních*“ pracovních poměrů, které nekončí výpovědí, ale splněním úkolu nebo uplynutím doby, a to nejen formou pracovních poměrů na dobu určitou. Individuální pracovní smlouvy pozvolna nahrazují „*rámcové*“ pracovní smlouvy, při kterých se platí jen za vykonanou práci v době, kdy ji zaměstnavatel potřebuje. Roste podíl ekonomických činností mimo pracovní poměr. Roste podíl „*outsourcingu*“ (zadávání prací jiným firmám) a zaměstnavatelé používají osoby samostatně výdělečně činné na práce, které až dosud vykonávali zaměstnanci (označovaný někdy jako „*Švarc*“ systém). Jako důsledek těchto změn v zaměstnání se zhoršuje přístup k ekonomickým zdrojům u obyvatelstva vyššího věku (viz statistika MPSV). To je antagonický trend k umělému prodlužování lidského aktivního věku zvyšováním důchodového věku, bez náležitých systémových opatření v oblasti státní politiky zaměstnanosti. To je další důležitá sociální souvislost „*stárnutí obyvatelstva*“.

Za čtvrté, v post-produktivním věku lidí roste sice počet osob se zdravotním postižením, ale roste i počet práce schopných lidí. Roste počet lidí, kteří jsou zdravotně způsobilí, tedy v tom smyslu schopní pracovat i ve vyšším věku. Počet invalidních důchodců podle věku kulminuje v předdůchodových věkových kohortách (55–64) na čísla přesahující 200 tisíc osob<sup>312</sup>. Z dostupných údajů se dá vypočítat tendence, že s důchodovým věkem roste počet zdravotně postižených geometrickým tempem. Nicméně toto tempo růstu je nižší než tempo přibývání starodůchodců (Tomeš, 2010). Přibývá však nevléčitelně nemocných lidí, kteří jsou dlouhodobě hospitalizováni ve zdravotnických zařízeních, tj. v LDN, na odděleních následné péče, v psychiatrických léčebnách apod., a stát není připraven systémově řešit tento nový problém, na který OECD upozorňovala už v roce 2003 (Tomeš, 2005). V ČR jsou tato zařízení především zdravotnická a sociální práce je v nich jen podpůrná. V Austrálii už před léty vytvořili systém ošetřovacích ústavů (nursing homes), které jsou především zařízeními sociálních služeb s podporou zdravotnického personálu. Tam se umísťují nevléčitelní, což snižuje náklady na zdravotní péči, vytváří přiměřenější sociálně zdravotní prostředí pro nevléčitelně nemocné, s hlavním důrazem na důstojnost pacientů, na důstojné umírání.

Za páté, míra nezaměstnanosti koreluje s věkem, pohlavím a vzděláním. Starší osoby mají rostoucí problémy se setrváním v zaměstnání. Zdá se, že s měnícími se profily pracovního trhu mladí potřebují déle a více šanci, aby získali zkušenost a své „místo na trhu“; zaměstnavatelé požadují zpravidla 3 roky praxe v oboru. Ženy ve vyšším věku mají větší problémy se zaměstnáním, což často souvisí s jejich vzděláním. Korelace mezi mírou nezaměstnanosti a mírou vzdělanosti zřetelně ukazuje na rostoucí míru nezaměstnatelnosti lidí bez náležitého vzdělání.

312 Pramen: <http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/F61217B1-3E97-40AB-A170-2C4637COD1CA/0/SR2009.pdf>.

Problémy předdůchodových věkových kohort jsou taky prohloubeny nedokonalým důchodovým systémem. V povinných veřejnoprávních soustavách dříve vždy platilo, že starobní důchod se vyplácel po skutečném odchodu do důchodu, tedy po té co pojištěnec prokazatelně ztratil příjem z dosavadního zaměstnání. V některých soustavách po druhé světové válce se umožňoval důchodcům marginální příjem z ekonomické aktivity, protože reálné hodnoty veřejných starobních důchodů pozvolna klesaly jako důsledek nedostatečného valorizování podle inflace a pozvolnou „plíživou“ devalvací měn. Komunisté u nás však povolili plný souběh důchodů a příjmů ze zaměstnání, bez jakéhokoliv omezení. Zdůvodňovali to potřebou pracovních sil pro extenzivně rozvíjené národní hospodářství, kdy růst se nezajišťoval rozvojem techniky, ale přibíráním zaměstnanců při zachování dosavadní technické úrovně.

Tato praxe se po převratu v roce 1989 nezměnila. Na trhu práce se tak důchodci stali pro zaměstnavatele atraktivnější pracovní silou zejména pro podpůrné práce, protože byli ochotni pracovat za nižší mzdy; měli přece příjem ze starobního důchodu. Zaměstnavatelé jimi nahrazovali a čím dále tím více nahrazují předdůchodové kohorty, které naopak zpravidla usilují o co nejvyšší příjem, aby měly dobré výchozí místo pro výpočet starobního důchodu. Ač se o tomto „selhání“ veřejného důchodového systému ví, politici nemají odvahu znovu nastolit pravidlo „mzda nebo důchod“, protože by to vyvolalo sociální neklid a oni by prohráli další volby. Raději vymýšlejí různé krkolomné sociální reformy. Pravidlo „mzda a důchod“ však velmi prodražuje veřejnoprávní důchodový systém a bere starším generacím práci, je dumpingovou praxí ve vztahu k ekonomicky aktivnímu obyvatelstvu, sráží mzdy, atd.

Z uvedeného je patrné, že akcent na „stárnutí obyvatelstva“ zvýrazňuje jen jeden aspekt řetězce metamorfóz v životních cyklech obyvatelstva.

## Mýtus konce sociálního státu

V souvislosti se „stárnutím obyvatelstva“, které způsobuje dynamický růst výdajů státního rozpočtu, se prosazují spořicí reformy, které „osekávají“ sociální náklady, zejména pro invalidní důchodce a rodiny s dětmi. Někteří sociologové píší o konci sociálního státu (Keller, 2005), o jeho soumraku, a podobně.

Sociální stát má nejen svou kvantitativní stránku, která se týká veřejných financí, ale i svou stránku kvalitativní. Kritiky štedrości, legitimacy a kontroly sociálního státu se týkají jen jeho kvantity a výkonů jeho správy, nikoliv jeho podstaty.

Myšlenka sociálního státu jako neopomenutelné evropské instituce se rodila pozvolna. Diskusi o sociální solidaritě (*fraterité*) podnítli Jakobíni v roce 1794. Na jeho konceptu se postupně podepsali myslitelé jako **Auguste Comte** s myšlenkou přerozdělování (*repartition*), **Emile Durkheim** s myšlenkou, že kolektivismus (solidarita) je východisko lidského přežití, John M. Keynes s požadavkem, aby povinná sociální solidarita byla hrazena přerozdělením skrze veřejné rozpočty, pomocí daní,

William Beveridge s představou o nezadatelné povinnosti státu zabezpečit obyvatelstvu zdravotní péči, vzdělání, zaměstnání, sociální jistoty a poskytnout pomoc v případech sociální dezintegrace a zanedbanosti a nakonec liberální americký prezident Franklin D. Roosevelt, který prosadil myšlenku o celosvětové regulaci základních lidských práv a svobod, včetně sociálních. Roosevelt vycházel z toho, že další světové válce lze zabránit jen společným projednáváním všech bezpečnostních otázek a respektováním lidských práv na celém světě. Tato myšlenka byla zapsána do Charty OSN. Po jeho smrti OSN přijala *Všeobecnou deklaraci lidských práv* (1948). Tak bylo nastartováno mezinárodního úsilí o kodifikaci nezadatelných lidských práv Evropskou sociální chartou (1961), Paktem OSN o ekonomických, sociálních a kulturních právech (1966) a konečně Chartou základních práv EU (2000), která je právním a ideovým rámcem sociálního státu. Tyto mezinárodní dokumenty vymezují nezadatelnou kvalitu sociálního státu, která je definovaná základními nezadatelnými sociálními právy, zajišťujícími důstojné životní minimum v důstojném sociálním a životním prostředí.

Sociální stát vyvíjeli již „osvícení“ monarchové jako rakouská Marie Terezie a Josef II., britská královna Viktorie s pomocí svého předsedy vlády Benjamin Disraeliho či pruský císař a jeho předseda vlády Bismarck. Bylo by proto mylné považovat koncepci sociálního státu za produkt socialismu, i když v nedávné době ji sociální demokraté vehementně realizovali (v ČR např. Vlastimil Tuzar a Lev Winter v letech 1920–1924 či Antonín Zelenka v roce 1948 a další sociální demokraté v letech 2004–2006).

Poslední fází v tomto vývoji je politika Evropské unie usilující o sociální soudržnost regionů (anglicky *social coherence*), o sociální začleňování občanů (anglicky *social inclusion*) a proti sociálnímu vyloučení občanů (anglicky *social exclusion*). Jde o politiku vyrovnávání ekonomických a sociálních rozdílů mezi regiony a odstraňování sociální vyloučenosti občanů. Sociální solidarita, povinně zajišťovaná sociálním státem, se stala neopomenutelnou součástí evropských hodnot.

Můžeme konstatovat, že zárodky sociálního státu vznikaly spojením myšlenky křesťanské lásky k bližnímu s osvíceneckým pojetím přirozeného práva (Tomeš, 2010). Co je obsahem koncepce sociálního státu? V podstatě povinné dostatečné zajištění nezadatelných sociálních lidských práv občanů státem, a to cestou důstojné, přiměřené a udržitelné povinné solidarity mezi občany. Je to v zásadě právo občana vůči státu zaručené ústavní listinou. Koncepce moderního demokratického sociálního státu ovšem zahrnuje i povinnost občanů přiměřeně participovat na povinné solidaritě vůči ostatním sociálně ohroženým vyloučeným občanům.

Která sociální práva jsou považovaná za nezadatelná?

- 1) právo na práci**, které zahrnuje právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme; stát učiní příslušné kroky k ochraně tohoto práva, včetně zajištění programů technického a odborného zaškolení a výcviku, prostředků k dosažení stálého hospodářské-

ho, sociálního a kulturního rozvoje a plné a produktivní zaměstnanosti za podmínek, zajišťujících jednotlivci základní politické a hospodářské svobody.

- 2) **právo na uspokojivé pracovní podmínky**, které zahrnuje (i) spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty bez jakéhokoli rozlišování; ženy musí mít stejnou odměnu za stejnou práci jako muži; (ii) dostatečnou mzdu poskytující prostředky na slušný život pro zaměstnance a jejich rodiny, bezpečné a zdravotně nezávadné pracovní podmínky, stejnou příležitost pro všechny dosáhnout v zaměstnání povýšení na odpovídající vyšší stupeň, přičemž nebudou uplatňována jiná kritéria než délka zaměstnání a schopnosti, a právo na odpočinek, zotavení a rozumné vymezení pracovních hodin a pravidelnou placenou dovolenou, jakož i na odměnu ve dnech veřejných svátků.
- 3) **právo na přiměřenou životní úroveň** pro občany a jejich rodiny, zahrnující v to prostředky na dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek; státy uznávají základní právo každého na osvobození od hladu a přijmou opatření, zahrnující v to zvláštní programy (a) ke zlepšení způsobů výroby, uchovávání a distribuce potravin plným využitím technického a vědeckého poznání, šířením znalostí o zásadách výživy a rozvíjením nebo reformováním zemědělských systémů takovým způsobem, aby se dosáhlo nejúčinnějšího rozvoje a využití přírodních zdrojů a (b) k zajištění spravedlivé distribuce světových zásob potravin v poměru k potřebě, s přihlédnutím k problémům jak zemí dovážejících potraviny, tak zemí, které potraviny vyvážejí.
- 4) **právo na rodinu** zahrnuje (a) nejširší možnou a udržitelnou ochranu a pomoc státu rodině, která je přirozenou a základní jednotkou společnosti, zvláště k jejímu založení a po dobu, kdy odpovídá za péči a výchovu nezletilých dětí, (b) právo na svobodný souhlas snoubenců ke sňatku, (c) zvláštní ochranu matkám v průběhu přiměřeného období před a po narození dítěte, včetně poskytnutí placené dovolené nebo dovolené s odpovídajícími požitky ze sociálního zabezpečení, (d) ochranu a pomoc všem dětem a mládeži bez jakékoli diskriminace na základě rodinného původu nebo jiných podmínek, zejména před hospodářským a sociálním vykořisťováním a zaměstnáváním prací, která by škodila jejich morálce nebo zdraví nebo byla nebezpečná jejich životu, nebo by mohla brzdit jejich normální vývoj. Státy by měly také stanovit věkovou hranici, pod kterou by dětská námezdní práce měla být zakázána a trestána podle zákona.
- 5) **právo na sociální zabezpečení** zahrnuje právo na všechny druhy sociálního pojištění v případech nezaměstnanosti, mateřství, nemoci, pracovního úrazu, invalidity, stáří a při ztrátě živitele.
- 6) **právo na svobodu sdružování** zahrnuje (a) právo každého na zakládání odborových organizací a právo přistupovat do odborových organizací podle vlastního výběru, podléhající pouze stanovám příslušné odborové organizace, k uplatňování a ochraně svých hospodářských a sociálních zájmů, včetně

zákazu jakéhokoliv omezení výkonu tohoto práva kromě těch, která jsou stanovena zákonem a která jsou nezbytná v demokratické společnosti, v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, nebo k ochraně práv a svobod druhých, (b) právo odborových organizací na zakládání národních federací nebo konfederací a jejich právo vytvářet mezinárodní odborové organizace nebo se k nim připojit, (c) právo odborových organizací na svobodnou činnost, nepodléhající žádným omezením kromě těch, která jsou stanovena zákonem a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo k ochraně práv a svobod druhých a (d) právo na stávkou za předpokladu, že je vykonáváno v souladu se zákony příslušné země.

V podstatě lze právě oněch 6 základních sociálních práv považovat za etalon kvality sociálního státu. Ony zajišťují všem Evropanům právo na důstojný svobodný život. Tato kvalita sociálního státu má zajistit občanům rovné příležitosti k získání a provozování výdělečné činnosti a rovnou dostupnost zdravotní péče, vzdělání, sociální ochrany, sociálních služeb a pomoci v případě hmotné nouze.

Stát musí zajistit dostupnost sociálních práv, a to

- (1) dostupnost místní (zeměpisnou dostupnost příslušných služeb), tedy aby dávky a služby byly poskytovány tam, kde je občané potřebují, a v době, kdy tato potřeba vznikne;
- (2) dostupnost v kvalitě, tedy aby poskytnuté dávky a služby byly poskytnuty v nejvyšší možné kvalitě v dané zemi;
- (3) dostupnost finanční, tedy aby nedostatek peněz nebyl překážkou dostupnosti nabízených služeb.

Je povinností sociálního státu zajistit občanům všechny tři parametry dostupnosti.

Vedle své kvalitativní stránky má solidarita v sociálních státech i svou kvantitativní stránku. Sociální státy jsou různě štědré při zajišťování uvedených sociálních práv a různou měrou zapojují zaměstnavatele do zajišťování sociálních práv svých zaměstnanců, což vede k různým zátěžím sociálních výdajů pro veřejné finance i pro zaměstnavatele. S některými makroekonomy<sup>313</sup> lze plně souhlasit v tom, že při regulaci kvantitativní stránky sociálního státu byla porušena rovnováha v solidaritě mezi těmi, co platí, a těmi, co dostávají výhody z veřejných prostředků. Tato nerovnováha se musí narovnat a obnovit. Jinak vzniknou nové sociální problémy pro ty, co na solidaritu platí (např. ohrožené rodiny a jejich děti).

Přílišná zátěž veřejných financí ale není argument pro tvrzení, že je konec sociálního státu. Je, možná, konec příliš štědrého a nevyváženého sociálního státu, který jsme zdědili po komunistickém „*blahobytu*“ a „*přidělováním štěstí*“.

Co tedy zůstává nesporné a co se stalo sporným? Nesporná je podstata sociálního státu se solidaritou jako jednou ze základních evropských hodnot (EU, Nice a Lisabon, 2000 a 2009). Sporná může být míra štědrosti této solidarity, zvláště když se naruší rovnováha mezi těmi, co platí na veřejnou solidaritu, a těmi, co z ní čerpají.

313 Viz Bezděková komise in <http://www.euro.cz/detail.jsp?id=25039>.

Co tedy znamená, že stát má vůči občanovi závazek chránit mu jeho přirozená lidská práva? Znamená to zajistit oněch 6 základních sociálních práv, a to průměrným důstojným způsobem alespoň na úrovni důstojného životního minima.

## Vivat reforma

Z argumentace např. Bezděkovy komise je patrné, že současné „*osekávání sociálních nákladů*“ je na místě, protože předešlé vlády nerespektovaly striktně vymezenou povinnost státu udržitelně zabezpečit sociálně potřebné občany a začaly nad rámec této povinnosti „*rozdávat*“ a „*plýtvat*“, místo aby dokončily korekce sociálního zabezpečení zděděného po komunistické diktatuře. Např. neodstranil se předčasný odchod do důchodu, ačkoliv o potřebné stárnoucí občany bylo dostatečně postaráno invalidním důchodem. Neprosadila se zásada, že za každou dobu započtenou pro nárok na důchod se musí platit, a v důchodových systémech se tolerovaly zápočty nepojištěných dob, za které nikdo neodváděl pojistné; jinde stát nebo sociální pojištění hradí pojistné do důchodového pojištění za doby, které společnost chce zvýhodnit (doby nemoci, nezaměstnanosti či péče o dítě, atd.). Neodstranil se souběh výplaty důchodu vedle mzdy, které zavedli komunisté reformou z roku 1956, ač povinná solidarita zpravidla vyplácí důchod z veřejných prostředků místo mzdy, tedy po skutečném odchodu do důchodu; už v penzijním pojištění a provizním pojištění horníků se v roce 1929 a 1934 požadoval odchod ze zaměstnání, které bylo systémem pojištěno, se zdůvodněním, že jde o povinnou solidaritu, nikoliv o dobrovolné spoření nebo pojištění<sup>314</sup>. S tím vším se ve vizích roku 1990 (např. scénář sociální reformy) počítalo, ale zapomnělo se na to, pro jiné „naléhavější“ dobové politické problémy a zejména po rozpadu Československa.

Se stárnutím obyvatelstva porostou i počty starých osob, které budou potřebovat péči jiné osoby. Zákonem o sociálních službách se zavedl „*příspěvek na péči*“, který osoby se zdravotním postižením pojaly jako další příjem do rodinného rozpočtu a nenakupovaly za něj sociální služby. Je to ale důsledek vady systému, který nerozlišuje domácí péči o potřebné a organizovanou péči o zdravotně postižené. Příspěvek na péči by se měl nahradit jednak poukázkami na péči, jednak příspěvkem rodinám na péči. Poukázkami by se lépe uspokojovaly potřeby znevýhodněných, které by se rozčlenily podle sledovaných cílů a přiznávaly na základě odborného posouzení zdravotního stavu. V systému sociálních služeb by si poukázkami na konkrétní typ služby zdravotně postižený pak mohl vybrat službu, která by mu nejlépe vyhovovala. Vedle toho by se měla rodinám, které se zaváží starat se doma o zdravotně postiženého, vyžadujícího pomoc jiné osoby, poskytnout v soustavě státní sociální podpory peněžitá dávka typu rodičovského příspěvku, a to zejména osobám, které by třeba kvůli tomu odešly ze zaměstnání nebo přešly na nižší pracovní úvazek. Podporovala by se tím rodinná solidarita.

<sup>314</sup> Citterbart, K., Schrutz, J. a Vrba, V. *Hornické pojištění*, Orbis 1948.



Takovými a dalšími nesystémovými opatřeními, cílenými jen na zisky při volbách (předvolební sliby), jako např. Rathovy sliby, které nesmyslně zatížily středočeský krajský rozpočet), vznikly „černé díry“ ve veřejných financích. Je proto smysluplné ty „díry“ ucpat a od těchto sociálních výdajů veřejné finance osvobodit.

Tyto velké zátěže nesouvisí se stárnutím obyvatelstva. Jsou to chyby vlád a státního aparátu, které zvyšovaly veřejné sociální náklady plýtváním, způsobeným nesystémovými „reformami“. Očekává se tedy, že tato reformní vláda odstraní především tyto nesystémové zásahy do soustavy sociální ochrany. Avšak některé reformy i této vlády jsou v tomto smyslu nesystémové. Vládní reforma však se skutečnými nápravami příliš nepočítá. Soustřeďuje se hlavně na zvýšení důchodového věku, prodlužování pojistné doby a na částečnou privatizaci sociální ochrany cestou povinného spoření, které se v minulosti neosvědčilo.

Je nezbytné důchodový věk korigovat. Stanovení důchodového věku je věcí společenské konvence, jakési Rousseau-ovské „společenské smlouvy“. Stanoví se tak, aby zabezpečila seniory a finančně nevyčerpala rodiny s dětmi, které se vedle své povinné solidarity musí ještě starat o své děti. Respektuje se tedy bilance mezi těmi, co berou, a těmi, co platí.

Co však vyvolává podiv, je, že se navrhuje kontinuální zvyšování důchodového věku, bez časového omezení. Přitom se ví, že „stárnutí obyvatelstva“ není lineární, není stabilně stejný proces. Je to proces, jehož průběh se mění a bude měnit, bude se zpomalovat mírou, jakou se přiblíží jakési biologické hranici možného dožití, tedy nekonečně se nemusí zvyšovat. To je patrné z prognózy ČSÚ<sup>315</sup>, kdy prudký vzrůst procesu stárnutí se předpokládá asi do roku 2040 a pak se tempo zvolní. V prvním rychlém období se má průměrný věk obyvatelstva zvýšit asi o 7 let, a v druhém období (2040–2065) jen o 2 roky.

Avšak ve společnosti s nerovnoměrnou věkovou strukturou, jako je ta naše, zátěž důchodového systému v podstatě závisí na poměru počet důchodců/počet pracujících a nemusí souviset s průměrným věkem. Z dostupných statistických údajů je patrné, že po roce 2040 bude naopak nejvyšší nárůst počtu důchodců, protože půjdou do důchodu silné populační ročníky 70. let a nových mladých pracovníků moc nepřibude. Do roku 2060 bude výrazně klesat počet pracujících na 1 důchodce a stabilizace nastane mnohem později, až po roce 2070<sup>316</sup>. Na druhou stranu při kontinuálním zvyšování důchodového věku by po roce 2070 bylo víc pracujících na důchodce než dnes a jejich počet by stále rostl - pochopitelně jen za předpokladu, že se zmíněná prognóza ČSÚ naplní, ale na případné korekce by bylo dost času.

Je dále s podivem, že se jako jedno z řešení nabízí individuální spoření. Je to myšlenka Světové banky<sup>317</sup> (1994), od které po zkušenostech ze světové finanční krize

315 Pramen: Projekce obyvatelstva ČR do roku 2065, ČSÚ květen 2009.

316 Podle výpočtu Tomáše Fialy, katedra demografie VŠE - na základě prognózy populačního vývoje ČR (autoři B. Burcuň, T. Kučera, MPSV, viz <http://www.mpsv.cz/cs/8838> a měř zaměstnanosti v r. 2010, dle ČSÚ, VŠPS).

317 Averting the old age crisis, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 1994.

(2008) i její zástupci postupně a pozvolně upouštějí. Už ji tak vehementně nenabízejí dalším státům, nýbrž na konferencích nabádají k opatrnosti.

Proč je to s podivem? Kdo studoval dějiny sociální ochrany, ví, že povinné spoření poprvé zavedl Colbert pro francouzské námořníky, a neosvědčilo se to<sup>318</sup>. Královna Viktorie zavedla povinné spoření pro své státní zaměstnance ve všech britských dominiích (*provident funds*) a všechny se po osvobození dominií měnily na průběžně financované penzijní pojištění, poslední „*provident fundy*“ byly v Keni a Ugandě (1970). Německé bismarckovské sociální pojištění bylo založeno na klasickém modelu soukromého pojištění, tedy i s kapitalizací pojistného. Po první světové válce bylo přeměněno na průběžné financování. Historie dokládá, že povinné pojištění je citlivé na ekonomické turbulence a eroze měny. Proto všechny povinné systémy od kapitalizace pojistného upustily ve prospěch průběžného financování a pravidelnými parametrickými změnami podmínek udržovaly bilanci mezi „*těmi, co berou, a těmi, co platí*“. Většina z důchodových soustav je odlučená od státního rozpočtu a má rezervní fondy na vyrovnávání sezonních výkyvů. Rezervní fondy jsou nástrojem k řešení důsledků toho, že důchody se platí předem, na počátku sociální události, ale pojistné se vybírá dodatečně, po výplatách mezd. Jsou to jakési „*stand-by funds*“, nejčastěji ve výši ročních nákladů na dávky.

Hlavní argument při prosazování návrhů na povinné spoření je, že průběžné financování je citlivé na demografické změny. To je pravda. Ale demografický vývoj je odhadnutelný 75 let dopředu, tedy údaje jsou stabilní, mnohem stabilnější a dá se mnohem lépe prognózovat než vývoj ekonomický. Důchodci roku 2075 se už narodili a kolik z nich se dožije starobního důchodu, je předvídatelný údaj.

Pravdou je i to, že kapitalizace pojistného je citlivá na ekonomické turbulence. Šetřit člověk musí aspoň 30–40 let, aby se výnos stal zajímavým. Evropa za posledních 1000 let nezažila 40 let klidného ekonomického prostředí, jako tomu bylo v USA, které na světových válkách vydělávaly zatímco Evropa ztrácela. V krizích zmítané Americe dnes krachují důchodové systémy. A když přijde krize, postihne daleko víc lidí těsně před důchodem, kteří mohou přijít o všechno nebo o hodně, což se v průběžném systému stát nemůže. Vycházíme-li z toho, že spoření je smysluplné v ekonomicky stabilním prostředí a Evropa v posledním tisíciletí neprožila žádných 40 let bez ekonomických turbulencí, pak spoření je stejně zranitelné jako průběžné financování, i když z jiného důvodu. Uměl by např. dnes někdo seriózně předpovědět vývoj ekonomiky bez krizových turbulencí, dopad finančních krizí a vývoj úrokové míry a míry inflace na 40 let dopředu? Obávám se, že nikoliv.

Z toho se do mysli vkrádá podezření, že hlavním problémem není „*stárnutí obyvatelstva*“, ale potřeba soukromých bank „*privatizovat*“ část státních financí. Toto podezření zesiluje skutečnost, že hlavními poradci vlády jsou ředitelé penzijních fondů a jiní zástupci bankovního sektoru.

---

318 Tomeš, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*, Portál, Praha 2011.

Stárnutí obyvatelstva je bezesporu sociální proces, který společnost musí kontinuálně řešit. Musí jej však vnímat jako metamorfózu životního cyklu a nikoliv jen jako „přibývání“ starých lidí. Musí reformovat procesy zaměstnávání, vzdělávání, zdravotní péče, rodinné politiky a nikoliv jen některé aspekty tohoto procesu ... jen jeho demograficky viditelnou koncovku - starobní důchody.

## 10. Sociální politika pro příští století<sup>319</sup>

Máme-li hovořit o aktuálních otázkách sociální politiky v Čechách 21. století, pak tak nelze s úspěchem činit mimo evropský kontext. Takové úvahy by byly jalové, provinciální. Proto mi dovoluňte následující:

### Kam spěje evropský sociální svět?

Na to neexistuje jednoduchá odpověď. Sociální svět patří k jevům nejkonzervativnějším.

Lidé ho dědí, vlečou své dědictví s sebou a nejsou ochotni se jej zbavovat, jako se těžko zbavují rodinného stříbra.

Když na přelomu 19. století naši dědové přebírali sociální svět, libovali si, že jejich předkové dokázali obohatit Rousseauovské pojetí přirozených lidských práv, vyhlášených státem v průběhu francouzské revoluce, o práva sociální a že našli i nástroje pro jejich realizaci v denním životě. Kritika sociální nerovnosti v první polovině 19. století tak vedla k formulacím přirozených lidských práv na sociální existenci a k uzákonění povinností státu postarat se o své chudé. Tak v druhé polovině 19. století vzniklo chudinské právo, sociální pojištění a další ochranné sociální zákonodárství<sup>320</sup>. A tak můžeme říci, že začátkem tohoto století nebylo již pochyb, že stát musí přerozdělovat příjmy ve prospěch nejchudších a že nechat občana zemřít hladem je nemorální a politicky nepřijatelné. Tuto povinnost stát svěřil obcím, které se musely postarat o své občany s domovským právem v obci. Sám pak zavedl povinné pojištění, aby donutil ostatní občany, aby se o sebe postarali sami a ve stáří či nemoci se nestali chudými. Tak vznikly sociální fondy, které vytvářely potřebný kapitál. Tuto soustavu jsme pak zdědili na počátku 20. století.

Dvě světové války spojené s rostoucím sociálním napětím donutily Evropu, aby toto sociální pojetí přirozených lidských práv prohloubila. Avšak inflace znehodnotovala sociální fondy a stát musel za jejich solventnost převzít odpovědnost. Tento vývoj se stal katastrofickým po druhé světové válce, a proto všechny evropské státy přešly na financování sociálních výdajů metodou průběžného rozpočtování.

Solidarita v politických programech dominovala zejména v dobách krizí a vysoké nezaměstnanosti. Ekonomický výraz jí dal Keynes, který vlastně zdůvodnil ekonomický rámec pro sociální stát, jemuž Beveridgeova komise dala politicko-právní formu (národní pojištění), Laroque filozofii solidarity (repartition) a Adenhaureova vláda je svázala s ústavními právy občanů (sociálně-právní stát). Na půdě OSN vznikla deklarace lidských práv (1948), Mezinárodní konference práce vyhlásila minimální normy sociálního zabezpečení (1952) a Evropská Unie je zapracovala do

319 Projev na konferenci Socioklubu „Míra solidarity - aktuální otázka sociální politiky“ v březnu 1997 k sociální doktríně.

320 Srov. Encyklopedie XIX. století, vydaná 1901 v Praze.

své sociální charty. Tak vznikla Evropská, původně britská doktrína „*social welfare state*“ (sociálního státu) a o desetiletí později německá doktrína „*sozialrechtliches Staat*“ (sociálněprávní stát).

Evropa svou sociální doktrínu, založenou na respektu pro lidská práva a odmítání diskriminace, usilovně přeměňovala ve skutečnost tím, že do svého systému sociálního zabezpečení promítala zásady univerzality a komplexnosti sociální ochrany a rovnost pro všechny. Tato snaha vedla k velkému růstu sociálních nákladů a přerozdělována v rámci rozvinuté solidarity se stala břemenem pro plátce. Proto se od sedmdesátých let 20. století ozývají kritiky sociálního státu, které však nesměřují k jeho negaci, ale jen volají po redukci sociálních nákladů. Tato redukce se má dosáhnout zpřísněním podmínek pro nárok na sociální ochranu a zvýšením adresnosti sociální pomoci. Tak v diskusi se prosazují zásady přiměřenosti, přijatelnosti a adresnosti sociální ochrany. Toto úsilí se označovalo jako neo-liberalismus a vzbuzuje velký odbor obhájců evropské sociální doktríny založené na solidaritě a přerozdělení.

## Co lze očekávat od 21. století?

Stárnutí, invalidizaci, globalizaci ekonomiky i sociálního světa, růst sociálního napětí. Prognózy světem uznávaných odborníků se většinou shodují v tom, že pro 21. století považují za dominantní skutečnosti demografické a ekonomické, které budou výraznými změnami určovat sociálně politické koncepce a vývoj. Globalizace ekonomiky povede i ke globalizaci sociální politiky. Demografický vývoj bude výrazně určovat další evropské sociálně politické postoje a vývoj daný stárnutím a invalidizací, která v Evropě bude výraznější než jinde ve světě. Tam bude obyvatelstvo stále ještě soužití hlad a ten bude vyvolávat migrační tendence. Stárnutí bude spíše výsledkem změn v natalitě, ve vývoji rodin a ve zdravotní péči než v prodloužení absolutní dlouhověkosti. Půjde tedy spíše o změny v poměru produktivních a neproduktivních segmentů populace, než o výraznější skutečné prodloužení absolutního věku. Podíl na tom bude mít jak lepší zdravotní péče, tak především změny ve vývoji natality a rozpad tzv. „klasické“ nukleární rodiny. Invalidizace bude způsobována zhoršováním životního prostředí, šířící se závislostí lidí na škodlivých látkách a nāvycích a rostoucím ohrožením života a zdraví technizací života.

Migrace bude pro Evropu stále výraznějším problémem. Bude však měnit svou tvář. Od ilegálního vnikání do evropského prostoru bude se migrační problém globalizovat a etatizovat. Státy chudých budou vyvíjet tlak na státy bohatých a těm se bude Evropa hůře bránit než před pouhým narušováním jejich hranic. Role sociální politiky ve světovém uspořádání věcí dále poroste a svět bude hledat řešení nových problémů. Budou se však měnit akcenty.

## Doznají pojmy solidarita, ochrana, péče a podpora změny obsahu?

Ano, doznají změny, avšak ani ne tak v obsahu, jako v rozsahu a podmínkách uplatňování. Solidarita zdravých s nemocnými, mladých se starými, výdělečně činných s nezaměstnanými a dospělých s dětmi se stane rostoucí přítěží pro plátce. Při řešení sociálních problémů budou výdělečně činní výrazněji tlačit do popředí úvah své zájmy, což posune postoje k sociálně potřebným do jiných, nových sociálních poloh. Tomu se budou bránit příjemci i potenciální příjemci sociálních dávek, jakož i představitelé sociální Evropy a její tradice. Povede to k výraznějšímu růstu sociálního napětí. Nicméně od výrazné pečovatelsky chápané solidarity, kdy v popředí stojí zájem a právo postiženého na podporu, bez výraznějšího vnímání sociální ceny této solidarity, se postoje pozvolna posunou k výraznějším aktivním politikám, kdy do popředí bude tlačen zájem na zkracování dob závislosti na dávkách a na snižování nákladů na nemoc. Povede to k posunům od pečovatelské solidarity k integrační solidaritě. Jejím výrazným mottem bude pomoc jedinci k udržení se v normalitě všedního života nebo návratu do ní. Tedy sociální politika bude stále více preferovat aktivní přístupy k lidem, k prodlužování jejich života v normalitě než sociálních pastí skrytých v pečovatelském a obšťastňovatelském přístupu.

Solidarita mezi skupinami občanů (rozdělování v sociálním prostoru) bude výrazněji cílena na potřebné lidi a občané budou stále více státem tlačeni, aby zajišťovali své budoucí potřeby povinným „*přerozdělením*“ (*repartition*) svých prostředků (spotřeby) v sociálním čase. V tom směru se obsah solidarity nebude měnit, budou se však výrazně měnit podmínky pro její uplatňování. Naopak obsah se může i rozrůst o nové výraznější nástroje aktivní pomoci, které dnes absentují. Základem solidarity zůstane ještě dlouho přirozené lidské právo na přiměřený důstojný život. Avšak nebude vnímáno jako právo na zabezpečení, ale právo na pomoc dále žít nebo se znovu vrátit do přirozeného sociálního prostředí toho, kdo byl sociální událostí postizen. Nemění se obsah ale cíl solidarity - výrazněji se bude manifestovat vůle poskytnout „stejnou šanci“ než vytvářet ghetta potřebných.

## Potřebuje česká republika sociální program pro XXI. století?

Ano, potřebuje. První potřeba je stabilizační. Česká společnost potřebuje nejen sociální program, ale - nebojím se to říci - potřebuje sociální doktrínu založenou na moderním pojetí nezadatelných lidských práv, která bude výsledkem společenského konsensu a bude sloužit jako vodítko pro řešení denních sociálních problémů politiky. Doktrína má sílu etalonu, onoho měřidla, které v krátkodobých dimenzích chrání společnost před neuváženými výstřelky politiků, před lacinými populistickými tlaky předvolebních programů a opozičních politiků. Ve střednědobé perspektivě doktrína jako dohoda zainteresovaných stabilizuje společenské prostředí a umožňuje transformaci a modernizaci sociálních nástrojů se změnou společenských podmínek, aniž by se tím destabilizovala společnost.

Zatím se ještě naše společnost nevyrovnala se svým sociálním dědictvím. A to je druhý důvod, proč potřebuje Česká republika sociální program. Ještě panuje nerovnost mezi občany, kterou jsme zdědili. Panuje i neúplnost soustavy nástrojů, protože jsme zdědili sociální systém, který sloužil jiné ekonomice, jiné sociální doktríně. Transformace našeho systému sociálních nástrojů nebyla dokončena. Je proto nedokonale přizpůsobený novým potřebám tržní ekonomiky, novým sociálními realitám a demokratické občanské společnosti, má řadu vnitřních pnutí, které vyvolávají sociální napětí.

Třetím důvodem je důvod dlouhodobý. Demografické změny a globalizace sociálních problémů přivodí problémy, o kterých již dnes víme. Proto svou sociální doktrínou společnost vytyčí, jak dlouhodobě bude tyto problémy s předstihem řešit, aby se vyvarovala nežádoucích a destabilizujících sociálních otřesů pozvolným, postupným a tím pro jednu generaci i málo bolestným nebo bezbolestným řešením.

## **Které problémy budou klíčovými v našem prostředí v 21. století?**

Budou to problémy související s rostoucí nezaměstnaností, se stárnutím, zdravím a prohlubující se příjmovou diferenciací. Lidé si budou těžko na tyto jevy a procesy zvykat a jen neochotně budou přijímat novou realitu, že ve světě jsou bohatí a chudí a že solidarita není lidem přirozená, ale jen civilizací získaná vlastnost.

Za nejaktuálnější považují problémy související s nešťastnou transformací našeho státního zdravotnictví. Vzpomínám si na roky 1990 a 1991, kdy odborníci varovali tehdejší české ministry zdravotnictví a poslance sociálního výboru, že návrhy odměn podle výkonu a překotná privatizace jen rozloží zdravotnictví a nevytvoří solidní základ pro jeho transformaci. Náprava zbytečně vzniklých škod se bude hledat jen s obtížemi. Problémy zdravotnictví poznamenají naši sociální politiku na nejméně desetiletí.

Šťastněji si vlády a parlament počínaly při řešení sociálních důchodů a podpor. Vzniklo řešení, které reguluje růst sociálních nákladů, avšak nebylo „dotaženo“ do konce. Populistickými zásahy a změnami často plynoucími z neznalosti společenských zákonitostí tak složitých systémů, jako jsou systémy sociálních nástrojů, a z nepochopení interaktivních souvislostí všech nástrojů mezi sebou navzájem, vede k destrukcím nebo alespoň k erozím toho pozitivního, čeho bylo v prvních letech transformace dosaženo. Prodlužování transformačních „muk“ poznamenává první desetiletí vývoje. O ekonomické transformaci se tvrdí, že byla dokončena. Avšak je známo, že velké podniky jsou zatím stále „státní“ a čekají na své konkrétní vlastníky. Je také známo, že „protekcionismus“ udržel zaměstnanost ve velkých podnicích. Konečně, již víme z vlastní zkušenosti, že nový konkrétní vlastník musí přizpůsobit výrobu potřebám trhu, jinak se neuplatní. Proto musí restrukturalizovat, a tedy i měnit strukturu zaměstnanců, tedy propouštět nepotřebné a nabírat nové. Proto nezaměstnanost jako společenský jev nás čeká, nemine a lidé nejsou na to při-

praveni. Prvé náznaky tohoto procesu jsou již zaznamenány naší statistikou. Je to proces, který nás bude doprovázet do 21. století a výrazněji poznamená naši společnost v souvislosti se vstupem do Evropské unie. Rakouská zkušenost varuje před nemístným optimismem některých politiků. Bude to krok nezbytný, dlouhodobě prospěšný pro Evropu i pro nás, ale bolestivý. Tento proces postihne nejvíce mladou generaci. Už dnes se ukazuje, že jen malá část mladé generace se rychle zařazuje do středních vrstev. Mezi nezaměstnanými relativně dominují mladí, mladí jsou častěji žadateli o pomoc, jsou nejčastěji příjemci podpor. Přitom jsou vystavováni transformaci školství a nemají rovné šance se svými druhy v západoevropských zemích na potřebné vzdělání. Jejich problémy s rostoucí nezaměstnaností budou defilovat mezi aktuálními problémy v naší společnosti na počátku 21. století.



**Prof. Igor Tomeš: Ten Pieces on Social Policy**

To mark the 60th anniversary of the start of the social policy career of Professor JUDr. Igor Tomeš, CSc., and his 85th birthday next year, this special edition contains a selection of his writings, documenting the contribution he has made to the development of social policy (from 1956 to the present day he has published 53 books, teaching texts and textbooks, 46 chapters in books, over 310 expert essays, articles, papers in digests and popularising texts and over 120 research reports).

The texts entitled "**An important milestone in social insurance - Act No. 221/1924**" and "**The core ideas of national insurance are still relevant**" have a lot in common. In these texts the author explains the political, economic and social conditions that led to the codification of the new interwar social security systems. The rigorous and substantive historical analysis of these conditions, including their international dimensions, is typical of the author.

Published in 1968, "**Creation and implementation of social policy**" defines social policy entities, the position of the state, the content of social policy and the role of social law. We chose this text as an illustration of the high standard of theoretical thinking that was attained at the end of the 1960s. If we compare social rights with other civil rights (political, personal and property rights), the main difference is that the state does not merely have a duty to guarantee citizens' ability to make use of these rights and to compel their fellow citizens, or organisations, to respect them. The implementation of social rights requires the state, or an entity designated by the state, to exercise these rights in respect of the citizen, either in the form of benefits or services.

"**The Czechoslovak social state during the normalisation period (1969–1989)**" is a critical analysis of the deformation, politicisation and abuse of social policy. The author shows how the levelling of wages and social protection diminished people's interest in work. Work productivity hardly improved at all. People lost their motivation to perform. Normalisation was a kind of occupation of the country. For it to be tolerable for the majority of people, large amounts of money were frittered away on social spending. In economic terms, it was unsustainably socially generous. Social costs grew faster than national income, faster than work productivity and, in the 1980s, faster even than wages. There was an increase in the number of poor and socially needy people who fell through the social care network the state offered. These factors contributed to the spontaneous collapse of the communist regime, which just needed "a slight nudge" in 1989.

"**Person, citizen and state**" reminds us that it was only in the last century that states internationally recognised that citizens have the right to a life of dignity and to social protection. It is based on the natural rights of a person, which the state has to satisfy as the organiser of obligatory social solidarity between citizens. In this regard the state becomes the servant of the citizen.

*"Questions concerning the implementation of obligatory social solidarity by the social state" makes clear the essence of European civilisation. Based on analyses, the author shows that the social state as a product of European civilisation cannot not reduced solely to the costs of social benefits and services from public budgets: the social state is a set of natural and inalienable social rights of citizens guaranteed by the constitution and ratified by international covenants, and the state has a concomitant duty to guarantee social protection in this scope for its citizens. What is open for discussion is whether the state does so sensibly or over-generously.*

*"Problems with the implementation of obligatory social solidarity in the Czech Republic" deals with the Czech reality and the thousand-year evolution of various social policy phenomena and institutes and shows the contribution Czech social theory made during the last century. In analysing the current situation, the author categorises and describes various stages of social reform in the Czech Republic after 1990. The left-wing expansion of social solidarity led to undesirable levels of public budget deficits, while the right-wing "correction" lacked systemic coordination of reform measures, which led to social interventions being managed predominantly through the prism of macroeconomics.*

*In "The social state in a globalising world" the author examines whether the process of economic globalisation is accompanied by a process of social globalisation and whether economic globalisation is helping to solve the problems of poor states and regions. He is of the opinion that the social state is a European tool for tackling the unfavourable social consequences of globalisation and that social states, as a product of European civilisation, will continue to have a role to play. Only the degree and forms of social redistribution are debatable.*

*In "Broader social contexts of population ageing - myths and facts" the author states that population ageing is the upshot of the development of modern society; it is a social process that society continually has to address, reforming the areas of employment, education, healthcare, family policy and not merely certain aspects of this process, e.g. old-age pensions.*

*"Social policy for the next century" is based on the claim that the consequences of the two world wars resulted in a deepening of the social concept of natural human rights in Europe. The author affirms that the Czech Republic needs a social programme for the 21st century. The first requirement is stabilisation. Society needs both a social programme and a social doctrine grounded in the modern understanding of inalienable human rights. This social doctrine will serve as a guideline providing society with short-term protection against the excesses of politicians, the populist pressure of election manifestos etc. In the medium term, the doctrine stabilises the societal environment and enables social instruments to be transformed and modernised in line with changing societal conditions without destabilising society.*

# FÓRUM

## sociální politiky

**odborný recenzovaný časopis**

Mimořádné číslo 2015

## **Prof. Igor Tomeš: 10x o sociální politice**

Vydává Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.  
Karlovo nám. 1359/1  
128 00 Praha 2  
IČO 45773009

**Šéfredaktorka:** Mgr. Helena Lisá  
kontakt: [helena.lisa@vupsv.cz](mailto:helena.lisa@vupsv.cz)  
tel. 211 152 723, 721 094 106

**Tisk:** Vydavatelství KUFR, s. r. o. Naskové 3, 150 00 Praha 5

**Distribuce a předplatné:**

Česká pošta, s. p., odd. periodického tisku, Olšanská 38/9, 255 99 Praha 3  
Kontakt: e-mail [postabo.prstc@cpost.cz](mailto:postabo.prstc@cpost.cz), fax: 267 196 287,  
tel.: 800 300 302 (bezplatná infolinka ČR), [www.postabo.cz](http://www.postabo.cz)

**Dáno do tisku:** 20. 5. 2015

Registrace MK ČR E 17566  
ISSN 1802-5854 – tištěná verze  
ISSN 1803-7488 – elektronická verze  
© VÚPSV

**Redakční rada:**

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)  
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)  
Prof. JUDr. Vilém Kahoun, Ph.D. (ČSSZ, ZSF JČU)  
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠFS)  
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)  
PhDr. Věra Kuchařová, CSc. (VÚPSV)  
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (MU)  
Doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc. (MUP, o. p. s., VŠE)  
Doc. Ing. Jitka Langhamrová, CSc. (VŠE)

Hlavní náplní ústavu je aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni formulovaný podle aktuálních potřeb orgánů státní správy, popřípadě neziskových či privátních subjektů. Ústav vykonává konzultantskou činnost pro uživatele výsledků výzkumů a organizuje semináře a konference. Výzkumné projekty se každý rok připravují ve spolupráci se zainteresovanými subjekty s ohledem na kontinuitu vývoje vědy a výzkumu v předemných oblastech. Mezi hlavní výzkumné zájmy ústavu patří:

- trh práce a zaměstnanost,
- sociální dialog a pracovní vztahy,
- sociální ochrana,
- rodinná politika,
- příjmová a mzdová politika,
- rovné příležitosti,
- teorie sociální politiky.

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedených oblastí, ale i z příbuzných oborů a průřezových vědních disciplín.

The RILSA's main role is applied research on labour and social affairs at regional, national, and international levels, formulated in accordance with the current needs of the administration, and in some cases the non-profit sector and private clients. The Institute provides consultancy for the users of research results and organizes seminars and conferences. Research projects are prepared each year in collaboration with interested parties, with regard to the continuity of science and research in the areas in question. The Institute's main research interests include:

- labour market and employment,
- social dialogue and labour relations,
- social security,
- family policy,
- wages and income policy,
- equal opportunities,
- social policy theory.

An important activity of the Institute, essential for carrying out its research objectives, is the provision of comprehensive library and information services in the field of labour and social affairs. This is done by RILSA's library and information services department.

#### Kontakt

Karlovo nám. 1359/1, 128 00 Praha 2, Czech Republic, tel. +420 211 152 711, <http://www.vupsv.cz>

# FÓRUM sociální politiky

