

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Filip Lahoda

# **SOCIÁLNÍ STÁT – HISTORICKÁ A TEORETICKÁ VÝCHODISKA**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: PhDr. Gabriela Munková, CSc.

Katedra: Pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 24.11.2009

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

Filip Lahoda .....

1. Úvod
2. Pojem sociálního státu
3. Péče o chudé v Římě
  - 3.1. Dopad růstu říše na malé farmáře
  - 3.2. Pozemková reforma Tiberia Bracchuse
  - 3.3. Projev univerzální redistribuce v reformě Gaia Gracchuse
  - 3.4. Vývoj po Gaiově smrti a zhodnocení provedených reforem
4. Anglie
  - 4.1. Merkantilismus
  - 4.2. Odraz merkantilismu v oblasti sociální politiky
  - 4.3. Chudinský zákon z roku 1601
  - 4.4. Reforma chudinského zákona
  - 4.5. Doba Laissez-faire a reakce na její společenské dopady
  - 4.6. Anglické sociální zákonodárství počátku 20. století
  - 4.7. Ekonomická krize a její vliv na vývoj systému sociálního zabezpečení
  - 4.8. Zlom ve vývoji sociální politiky po 2. světové válce
  - 4.9. Shrnutí
5. Německo
  - 5.1. Počátek Bismarckovi éry
  - 5.2. Rozvoj Sociálního pojištění v Německu
  - 5.3. Zakotvení sociálního pojištění v německém právu
  - 5.4. Konec Bismarckovi éry a následný vývoj
  - 5.5. Vývoj po 2. světové válce
  - 5.6. Shrnutí
6. Závěr
  - 6.1. Krize sociálního státu
  - 6.2. Současné trendy v směřování sociálního státu

## 1. Úvod

K tématu východisek a základů sociálního státu lze přistupovat z mnoha různých úhlů pohledu, neboť se jedná o problematiku mimořádně složitou. Tato její složitost pramení nejen z komplikovanosti struktury a množství podob sociálního státu v různých státech, ale také z názorové nejednotnosti v pojímání tohoto konceptu.

Já jsem zvolil přístup zohledňující především hledisko kořenů sociálního státu v podobě proměn společnosti v čase. Domnívám se, že právě zde lze nalézt ta nejdůležitější východiska a důvody jeho vzniku a existence. Kromě toho se domnívám, že je studování historického vývoje sociálního státu důležité zvláště dnes, kdy v podmínkách přetrvávající krize dochází ke zpochybňování mnoha jeho institutů, přičemž někteří zpochybňují samotnou jeho podstatu. Je nepochybné, že v takovéto diskuzi je třeba zohlednit důvody, proč vlastně to které opatření (či úprava) bylo potřeba zavést a jaké historické podmínky k tomu vedly.

Sociální stát totiž nebyl nejprve coby koncept vytyčen a následně na to prosazován jeho zastánci a formován do podoby vymezené teorií. Vznikal spolu se společenským a kulturním vývojem a technickým pokrokem. Hnacím motorem byla naléhavá potřeba řešení vzniklých sociálních problémů jež generovala zejména tlak tzv. „ze spodu“, tedy od vrstev, které byly těmito problémy nejvíce stíženy.

V tomto procesu zrodu sociálních institucí a později i sociálního státu sehrály roli i ideje a hodnoty, blízké té které společnosti. Ty někdy hrály pouze roli argumentační, když potřeba sociálního opatření byla přítom faktická, v jiných případech ovšem sehrály důležitou roli v profilování sociální politiky a sociálního zákonodárství toho kterého státu, podle toho na kterou z hodnot byl v tom kterém státě kladen důraz. Takovéto vůdčí hodnoty získávaly toto významné postavení zejména v těch případech, kdy se staly tradičními.

Mezi zmíněné hodnoty a ideje určitě v této souvislosti patří solidarita (ať již skupinová či celospolečenská), rovnost, svoboda, odpovědnost (společenská, státní a především individuální) a v neposlední řadě také hodnoty křesťanství, které jsou integrální součástí evropské kultury. Jak již ovšem bylo zmíněno výše, tyto hodnoty nebyly sami o sobě hybnou silou pokroku v sociální oblasti.

Za země v nichž se odehrál pro formování sociálního státu v obecném smyslu ten nejdůležitější a nejpůvodnější vývoj považuji především Anglii a Německo, protože právě oni plnili v této oblasti roli - mnohdy nedobrovolných – průkopníků v zavádění zákonných úprav a dalších opatření. Z toho důvodu se budu historií těchto dvou států zabývat především, a to v kapitolách čtyři a pět.

Ještě předtím jsem se ovšem rozhodnul uvést jako zajímavý příklad vývoj sociálních opatření ve starém Římě. Rozhodnul jsem se tak především proto, že na příkladu Říma můžeme pozorovat některé podobnosti se sociálně-politickými problémy novodobé historie i současnosti. Řím byl koneckonců na dlouhou dobu po jeho zániku poslední relativně vyspělou společenskou strukturou obsahující prvky demokracie a v mnoha oblastech na jeho odkaz navazuje pozdější kultura evropských států. Myslím si že za zmínku tato doba stojí také proto, že jí není z tohoto pohledu často věnována dostatečná pozornost.

Nejprve bych se však na začátek rád věnoval samotnému pojmu „sociální stát“ a pokud možno ho v druhé kapitole přiblížil. Myslím si, že je to potřebné k tomu, aby toto vymezení, ke kterému dospěl právě historický vývoj, sloužilo v dalších kapitolách jako rukojeť pro uchopení významu a vlivu jednotlivých popisovaných událostí.

## 2. Pojem sociálního státu

Pro účely pracování s pojmem sociální stát je v první řadě třeba si ho přiblížit. Záměrně jsem nepoužil slova definovat, neboť tento pojem je definovatelný jen velmi obtížně, není-li zcela nedefinovatelný. Takovýto problém pramení především ze skutečnosti, že sociální stát (welfare state, état providence, wohlfahrtstaat, welfare) má v různých zemích různou podobu a nelze mu na základě porovnání jednotlivých úprav přiřadit jednoznačné rysy.

Sociální státy v jednotlivých zemích byly a jsou formovány různými historickými východisky, ekonomickými, sociálními a dalšími faktory, což zapříčiňuje onu diverzitu jejich forem. Sociální stát se postupně na různých územích vyvíjel v čase. Nebyl nejprve jednotně vymezen a potom na konkrétních územích charakteristicky utvářen, nýbrž se jednotlivé linie sociálního státu, ač za vzájemného ovlivňování, vyvíjely od počátku nezávisle. V konkrétních státech se v reakci na dobovou situaci činila opatření, z nichž se později vyvinuly prvky sociálního státu až došlo následně k jeho utvoření. Jednotlivé národy v důsledku toho chápou roli a pojem sociálního státu různě a takové chápání v nich bývá hluboce zakořeněno.

Jak tedy vymezit takovýto značně diferencovaný jev? Takto ho pojímají někteří vybraní autoři:

Jak říká ve své knize Sociální stát, východiska a přístupy Miloš Večeřa, široce přijímaným vymezením sociálního státu je to, které definoval Harold L. Wilensky. Podle Večeři (Miloš Večeřa; 1996: 26) Wilensky spatřuje podstatu sociálního státu ve

“vládou chráněné minimální úrovni příjmu, výživy, zdraví, bydlení a vzdělání pro každého občana, zajišťované pro něho coby politické právo, nikoli v podobě dobročinné dávky. Pro veřejnou sociální politiku potom sociální stát znamená dva základní důsledky:

- 1) Sociální stát nutně provádí redistribuci příjmů

- 2) Příkladá význam zajištění rovnosti příležitostí (především co se týká startovacích podmínek, obzvláště pro mladé lidi)“

Dále Večeřa ve své knize uvádí definici profesora Thoenese (Miloš Večeřa; 1996: 26), podle které je

„sociální stát typem společnosti, ve které vláda na sebe převezme odpovědnost za ekonomickou, sociální a politickou prosperitu (blaho) svých občanů“.

A. Briggs ve svém pojednání *The Welfare state in historical perspective*, 1961 (Asa Briggs; Christopher Pierson a Francis G. Castles editoři; 2006; 16) definuje sociální stát jako stát,

“ve kterém jsou demokraticky organizovanou státní mocí (prostřednictvím sociálního zákonodárství a činnosti státních orgánů a institucí) modifikovány tržní mechanismy přinejmenším trojím způsobem:

1. Za prvé garancí minimálního příjmu jednotlivců a rodin, nezávisle na jejich úspěšnosti na trhu práce či na výši jejich majetku;
2. Za druhé snižováním nejistoty prostřednictvím poskytování zajištění pro případ sociálních událostí (jakými jsou například nemoc, stáří či nezaměstnanost), které by jinak mohli vést k osobní nebo rodinné krizi;
3. Za třetí tím, že stát dbá na to, aby všem bez rozdílu na postavení či třídní příslušnosti byly v dohodnutém rozsahu poskytovány sociální služby na co nejvyšší úrovni.“

Český sociolog Martin Potůček (Martin Potůček; 1995: 35) definuje sociální stát jako:

„stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou.“

Tak jako jiní autoři, například výše zmíněný Briggs, jsem přesvědčen, že sociální stát musí být především demokratickým státem. Sociální stát totiž neposkytuje zabezpečení za účelem manipulace s občany a ve snaze o ovládnutí co největší části jejich soukromého života, tak jak se tomu dělo v totalitních státech, nýbrž tak činí coby projev uznaných sociálních práv a dalších společenských, lidem a zákony uznávaných hodnot. Z tohoto důvodu s příkláním k názoru, že totalitní státy (jakým byl komunistický režim v České republice) nelze za sociální stát považovat.

Pokud by každý moderní, demokratický právní stát nemusel být zároveň státem sociálním, bylo by třeba vymezit mezi nimi hranice. To však není jednoduchý úkol, neboť tato hranice by byla velmi mlhavá. Sociální stát přejímá zodpovědnost za zabezpečení svých občanů v určitých sociálních situacích a zabezpečuje určité služby (ať už bezplatně či za dotovanou cenu), pomocí kterých předchází takovýmto sociálním situacím (u kterých je to možné) a zároveň pomocí nichž preventivně zabráňuje vzniku závažných společenských problémů, které by ve svém důsledku měly dopad na všechny sféry jeho existence.

Tímto způsobem se sociální stát staví proti takovým hrozbám jako je nevzdělanost, chudoba, nemoci či nezaměstnanost a čelí sociálním událostem jako je stáří či narození dítěte.

Je nepochybné, že stát označující se za sociální, nemůže rezignovat na zajištění takových základních otázek, jako je například zabezpečení vzdělání dětí či péče o děti bez rodičů. Lze si však jen těžko představit moderní stát, který by na tyto otázky rezignoval. Hranice která dělí moderní a sociální stát je o to mlhavější, že existuje pluralita v přístupu zajišťování souboru oněch základních sociálních oblastí. Některé sociální státy tak dávají kupříkladu větší prostor trhu než jiné, nelze je však kvůli tomu z kategorie sociálního státu vyřadit.

Hodnocení otázky zda předmětný stát je již sociální nebo jím není bude potom u pozorovatele otázkou do určité míry subjektivní. Z toho důvodu v této oblasti panuje taková názorová pluralita. Zvláště při posuzování tak sporných případů jakými jsou například Spojené státy americké je téměř nemožné dobrat se shody.

Vývojové linie sociálního státu vykryštovaly do několika podob, které lze podle společných rysů rozdělit na několik základních typů. Vzhledem k tomu že se dále budeme zabývat tímto vývojem, je dobré na začátek zmíněné typy ve zkratce uvést. Za dvě všeobecně nejuznávanější typologie platí Esping-Andersenova a Titmussova.

V roce 1990 dánský sociolog Gosta Esping-Andersen ve své knize *The Three Worlds of Welfare Capitalism* rozdělil modely sociálních států do 3 typů, jejichž rozdíly demonstroval na míře důrazu, kladeném na čtyři vybrané ukazatele. Těmi jsou míra dekomodifikace a vliv státu, trhu a rodiny na zabezpečení jedince.

Dekomodifikace je pojem rovněž vytvořený Esping-Andersenem, který vyjadřuje

„osvobození života jedinců od závislosti na trhu. Míra dekomodifikace tak vyjadřuje skutečnost, zda se lidé mohou svobodně rozhodnout k neúčasti v práci, pokud to považují za nutné, a nemusí se přitom obávat ztráty místa, příjmu nebo životní úrovně. Typickými projevy dekomodifikace jsou: garance životního minima a podpora při nastalé sociální události.“ (Zdroj: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Dekomodifikace>; 2.7.2009)

Jak bylo výše zmíněno, Esping-Andersenova typologie rozlišuje 3 typy sociálního státu. Těmi jsou Liberální (nebo též anglosaský), Konzervativní (korporativistický) a Sociálně-demokratický. Druhou typologií je potom ta, jež rozvinul britský akademik Richard Titmuss. Ten rozlišuje sociální státy na reziduální, institucionální a pracovní výkonové. Takto v tabulce jednoduše shrnuje charakteristiky zmíněných modelů Martin Potůček (1995; 39)

<b>Název modelu: (Titmuss)</b>	<b>Název modelu: (Esping-Andersen)</b>	<b>Kritéria poskytování služeb:</b>
Reziduální (USA, částečně GB)	Liberální	Individuální pracovní úsilí
Pracovně výkonový (Francie, Holandsko)	Konzervativní	Cílový přístup -více korporativistický, udržení statusových rozdílů
Institucionálně redistributivní (Skandinávie)	Sociálně-demokratický	Univerzalistická: všichni platí, všichni získávají

Více k typologii sociálních států například Miloš Večeřa; Sociální stát – východiska a přístupy, 1996.

### 3. Péče o chudé v Římě

Římská říše je východiskem evropské kultury v mnoha různých ohledech, od umění přes filozofii až po právo či politiku. Po jejím pádu následovalo dlouhé období středověku, které se vyspělostí s Římskou říší nemohlo srovnávat. Ačkoli tedy byla přerušena kontinuita v návaznosti vývoje od Říma až po dnešní státy, mám za to že se stojí, v tomto případě, otázkami sociální péče v Římě zabývat.

Je tomu tak proto, že zde lze spatřovat jedny z prvotních snah o zaopatření potřebných členů společnosti, aniž by šlo kupříkladu pouze o zabezpečení jedné výjimečné skupiny, jakou byli třeba vojáci. V této souvislosti se také v Římě odehrál přinejmenším jeden z prvních případů redistribuce, projevila se volební (politická) síla početných nižších vrstev a vliv politických práv na prosazování sociálních opatření a jejich existenci.

Kromě toho že na příkladu politických soubojů v Římské říši lze pozorovat střety bohatých a chudých vrstev společnosti, neochotu těchto bohatých k ústupkům, které by třeba nevýznamně snižovaly jejich postavení, lze v této době nalézt i příklad historicky výjimečný, kdy sociální reformy nebyly uskutečněny na základě ústupků neúnosnému tlaku, ale coby důsledek přesvědčení osoby, v jejichž rukou se v rozhodný okamžik nacházela vládní moc.

Následující kapitola bude tedy pojednávat o na dlouhou dobu největších sociálních reformách, které se udály v Římské říši a které mohou v některých ohledech dodnes sloužit jako užitečný příklad.

Problematiku péče o chudé ve starém Římě zanalyzoval filozof a ekonom Henry Hazlitt ve své knize *The Conquest of Poverty* (Henry Hazlitt; 1996). Hazlitt se v dotčené části své knihy mimo jiného točí především kolem reformy zavedené za vlády Gaia Gracchuse. Ten pokračoval ve stopách svého staršího bratra a předešlého tribuna Tiberia, který předtím zavedl pozemkový zákon zavádějící limity pro rozlohu vlastněné půdy a další opatření. Onou Gaiovou reformou bylo zavedení praxe prodeje obilí za pevně stanovenou, sníženou cenu. Limitem tohoto zvýhodněného nákupu, který bylo možné uskutečnit jednou v měsíci, byla z počátku pouze fronta, již bylo u veřejných sýpek nutné vystát.

### 3.1. Dopad růstu říše na malé farmáře

Co se tedy ve starém Římě za doby bratrů Gracchových událo?

Řím by ve svých počátcích státem malých farmářů. Jak ovšem docházelo k rozšiřování říše v důsledku dobovačných tažení, čelili římsí farmáři hned několika skutečnostem s devastujícím účinkem pro jejich živobytí. Nejpodstatnějšími dvěma z nich byli silná konkurence pocházející z nově získaných území a nespočet otroků proudících do Říma coby důsledek vítězných bitev. Tito otroci byli určeni mimo jiné právě pro práci na farmách. Náklady, které si žádal vstup do této nové éry farmaření, byly ovšem mimo možnosti původních malých pěstitelů. Tito proto začali být vytlačováni velkými farmami, na kterých tvrdě a levně pracovali otroci, které si však onen vytlačovaný farmář nemohl dovolit pořídit (popřípadě si je nemohl pořídit ve srovnatelném počtu).

Historik H.J.Haskell zhodnotil nově nastalou situaci takto (H. J. Haskell; 1947: 87):

“ Nový systém představoval ekonomický úspěch, ale také sociální selhání. Problém farem byl jedním z hlavních faktorů napětí, které hrozily zničit Římskou Republiku po tom, co po dlouhou dobu vedla úspěšné expanzivní války.“

Dalšími pro malé farmáře nepříznivými faktory byly následující:

1. nízká nákladnost lodní dopravy, která tak nebyla překážkou pro konkurenční produkty pocházející z oblastí s nižší nákladností jejich tvorby. Takto byli tedy postiženi především farmáři situovaní v přímořských oblastech. Takovou oblastí byl i Řím, coby jedno z předních center odbytu v republice.
2. služba v armádě. Ta postihovala farmáře hned dvojím způsobem: Za prvé díky ní zanechávali své farmy v rukou rodiny a často je po návratu nacházeli v dezolátním stavu a neměli dostatečné prostředky pro jejich obnovu. Za druhé díky početným válkám nad farmářem, který prodal svou půdu, neustále visela hrozba vojenské služby, a proto byl znevýhodněn jako případný

zaměstnanec na velké farmě. Nezbyvalo jim tedy nic jiného, než se vrátit do legií, nebo odejít do města. Tam ovšem nedocházelo k rozvoji žádného průmyslu, ve kterém by mohli najít zaměstnání.

3. neexistence daně z nemovitosti. Na počátku druhého století před naším letopočtem se v Římě neplatily žádné daně z vlastněných pozemků, což rovněž otevíralo cestu pro vlastníky rozsáhlých plantáží a spekulanty.
4. v důsledku nákladných válečných konfliktů se stát musel uchýlovat k půjčkám. Stalo se potom že neměl na jejich splácení v penězích a tak došlo k tomu, že bylo spláceno pozemky v dosavadním státním vlastnictví. Došlo tak k dalšímu růstu tržní síly velkých farmářů.
5. jak se s rozšiřováním říše zvyšovala konkurence z nových území, přecházeli italští farmáři na pěstování vína a chov dobytka. Tyto činnosti ovšem byly do začátku více nákladné, než si mohli malí farmáři dovolit. Situaci tedy řešili odprodejem své půdy těm majetnějším.

### 3.2. Pozemková reforma Tiberia Bracchuse

Bezútešná situace malých farmářů vytvořila silné sociální pnutí, které lze dobře demonstrovat na příkladu, kdy se malí farmáři zbavení země přidali k povstání otroků na Sicílii a ruku v ruce s nimi vypalovali sídla boháčů. Do této situace vstupuje Tiberius Bracchus coby nově zvolený tribun (společně s Marcem Octaviem). Tiberius byl pohnut obrazem vyliďněného venkova, kde rostly velké statky fungující na základě téměř bezplatné práce otroků na jedné straně, a zástupy nezaměstnaných bývalých farmářů hromadících se v Římě na straně druhé. Jako plebejský tribun byl k těmto problémům pravděpodobně ještě více vnímavý.

Jeho pohled lze dobře demonstrovat na úryvku z jednoho z jeho projevů, který se nám zachoval. Takto ho ve výše zmíněné knize cituje Haskell (H. J. Haskell; 1947: 97):

“ I divoká zvířata žijící v Itálii mají svá doupata a pelechy, ale lidé, bojující a umírající za Itálii, nemají kromě vzduchu a světla nic. Jsou bez přístřeší a zbaveni stálého bydliště, potulují se i s ženami a dětmi. Vojevůdcové klamou své vojáky, když je přemlouvají, aby bojovali za hroby předků a za chrámy, zatímco mnoho Římanů nemá ani oltáře ani pohřebiště předků. Nazývají je vládci, ale oni nevládnou ani kousku vlastní půdy.“

Tímto přístupem si Tiberius pochopitelně znepřátelil bohaté vrstvy, tedy i mnohé své dosavadní přátele, ale to ho nezastavilo v tom, aby započal s reformami. Těmi zamýšlel řešit právě onen problém nezaměstnaných farmářů, což ovšem nevyhnutelně muselo být na úkor bohatých velkostatkářů.

Nejzásadnějším krokem měla být pozemková reforma, pomocí které Tiberius hodlal znovu venkov osídlit Římskými nezaměstnanými. Základem reformy byl Tiberiův návrh pozemkového zákona známý jako Lex Sempronia Agraria. Ten měl zavést omezení maximální rozlohy pozemků ve vlastnictví jedné rodiny. Zbytek pozemků měl potom připadnout státu, který by je rozdělil na malé jednotky a tyto přidělil chudým Římanům. Těm by potom tato půda sloužila pro obživu. Kromě toho takto mělo být získáno mnoho nových Římanů způsobilých pro službu v armádě.

To byl také jeden z argumentů, kterými se snažil ukonejšit rozhořčené bohaté kruhy. Argumentoval, že Římská říše získala svou velikost díky armádám postaveným právě z malých farmářů. Kdyby tito byli, nebyl by kdo by takovouto říši udržel. Vlivní bohatí farmáři však nechtěli nic slyšet.

Senátoři oponující Tiberiovu návrhu tedy přemluvili druhého tribuna, kterým byl Marcus Octavius, aby využil své právo veta. Tím měl být problém vyřešen. Platilo totiž, že vetuje-li jeden tribun návrh zákona, počká návrh zákona až na období po

dalších volbách. Tradicí přitom bylo, že se tatáž osoba o úřad tribuna nemůže ucházet podruhé. Tímto by tedy byla celá záležitost smetena ze stolu.

Tiberius se ovšem nehodlal svých plánů tak snadno vzdát. Senát, vzhledem k převaze kterou v něm měli bohatí Římané, byl proti. Občané však stáli za Tiberiem.

Ten se tedy na shromáždění pokusil Marca Octavia velmi přátelským způsobem přesvědčit, aby ustoupil a nebránil tak hlasování o Pozemkovém zákonu, který měl mezi shromážděnými občany zřejmou podporu. Marcus však ani napodruhé kvůli obavám ze zneprátení si bohatých kruhů neustoupil a Tiberius tak nechal shromáždění hlasovat o zákonu, který zbavoval Marca Octavia jeho úřadu. Takovýto návrh zdůvodňoval skutečností, že tribun stojící v cestě přání těch, kteří ho zvolili, nemá právo tribunem být. Potom ti, kteří ho zvolili, mají rovněž právo ho odvolat.

Marcus byl tedy odvolán a Pozemkový zákon následně přijat. Byla zřízena tříčlenná komise určená pro jeho provádění. Senát ovšem přišel s novými obstrukcemi a odmítnul poskytnout komisi peněžní prostředky potřebné pro její nezbytné výdaje. Naštěstí pro Tiberia v té době zemřel král Attalus III, který odkázal celé své jmění i s královstvím římskému lidu.

Tiberius se této příležitosti chopil a než stačil senát zareagovat, přesměroval získané prostředky na financování činnosti komise. V důsledku toho obešel senát již podruhé, neboť právě ten byl oprávněn rozhodovat o finančních a provinčních otázkách. Takovéto jednání zneklidnilo mnoho senátorů včetně těch, kteří byli doposud Tiberiovi naklonění. Porušit další tradici již Tiberiovi nebylo dovoleno.

Tiberius věděl, že k dokončení jeho reformy je třeba více času, než ho měl jako tribun k dispozici. Rozhodnul se tedy, že bude navzdory zvyklostem kandidovat na tribuna ještě jednou. Navzdory masivní negativní kampani se ukázalo, že Tiberius má dostatek podpory, aby volby vyhrál. Jeho odpůrci tedy v den voleb vyvolali nepokoje, při kterých byl Tiberius spolu s několika sty jeho podpůrců zabit.

Reformní zákon měl však mezi Římany takovou podporu, že ani po Tiberiově smrti nebylo zastaveno jeho provádění. Podle Haskella bylo takto v několika následujících

letech na venkov přesídleno až 75 tisíc rodin, přičemž za úřadování Tiberiova bratra Gaia Gracchuse se reformě dostalo další podpory. Když potom Haskell ve své knize hodnotí, proč byly výsledky reformy v dlouhodobém horizontu malé říká, že reformou nebyl postihnut základní problém bránící tomu, aby malí farmáři mohli ekonomicky smysluplně existovat. Bez zrušení otroctví se totiž stále nemohli vedle velkých farem udržet. A těch, kteří by chtěli farmařením získávat pouze prostředky nutné pro svou obživu, tedy farmařit bez výdělku, bylo mnohem méně, než kolik bratři Gracchusové předpokládali. Jakmile to změny zákona umožnily, mnoho farmářů prodalo své pozemky a odešlo zpět do města. Principy Lex Sempronia Agraria však byly v následujícím století ještě jednou oživeny a využity pro zaopatření veteránů.

### 3.3. Projev univerzální redistribuce v reformě Gaia Gracchuse

Deset let po smrti svého bratra je přes odpor senátu zvolen tribunem mladší z bratrů Grachových Gaius. To se mu podařilo především díky tomu, že dokázal oslovit všechny zbývající třídy v Římě, čímž získal dostatečnou podporu proti aristokracii reprezentované právě Senátem. Těmito třídami byli malí farmáři, nezaměstnaní, maloobchodníci a zástupci světa velkého obchodu jako například bankéři a velcí podnikatelé. Všem těmto skupinám dokázal Gaius ve svém programu nabídnout něco, čím si získal jejich podporu.

Podle toho, jak Gaia ve svých Životopisech vykreslil řecký historik Plútarchos, šlo tomuto mladému tribunovi o co nejlepší chod Říma obecně, podle Haskella mu ale stejně jako jeho bratrovi leželi na srdci do očí bijící problémy, sužující římské nižší třídy.

O pozemkové reformě a malých farmářích toho bylo řečeno již dost při povídání o Gaiově starším bratrovi. Gaius Grachus totiž proslul především jiným, neméně podstatným počinem. Tím bylo zavedení prodeje obilí za sníženou cenu. Takováto

možnost zlevněného nákupu byla jednou do měsíce k dispozici každému bez toho, aby se zjišťovaly jeho majetkové poměry. Podobná opatření byla v Římě již dříve k vidění, ovšem jen v dočasné podobě, v krizových obdobích hladomoru. Nyní Gaius však zvýhodněný prodej obilí zaváděl nově jako trvalou praxi.

Podle Hazlitta není z dobových pramenů jasné, kdo přesně nesl stále se zvyšující náklady zvýhodněného prodeje obilí, ale zdá se že část nákladů nesly bohatší obyvatelé Říma. Další prostředky byly potom získávány prostřednictvím vybírání naturálních daní v koloniích nebo vynucenými prodeji státu za sníženou cenu, popřípadě konfiskacemi.

### 3.4. Vývoj po Gaiově smrti a zhodnocení provedených reforem

V důsledku tohoto a dalších svých politik byl nakonec Gaius Gracchus zabit. Ani potom však senát nepřikročil ke zrušení prodeje levného obilí. Lze si domyslet že tak neučinil kvůli obavě z reakce početných beneficentů tohoto opatření. Tyto obavy se ostatně potvrdily za Sullovy vlády. Ten podporován armádou zrušil prodej zlevněného obilí, což vyvolalo veliké nepokoje a prodej musel být opětovně zaveden. Podpory v podobě zvýhodněného prodeje se rovněž s úspěchem využívalo v následujících desetiletích při kandidatuře na úřad tribuna. Nejdále zašel kandidát jménem Clodius, který nasliboval obilí zdarma a ve volbě zvítězil.

Za časů Julia Caesara bylo podle Haskella na 320 000 uchazečů o levné obilí. Caesar se tedy rozhodl zavést testování majetkových poměrů, čímž se mu podařilo snížit počet beneficentů na 150 000. Podle Hazlitta však po Caesarově smrti číslo uchazečů opět stoupl na 320 000. Za Augusta bylo zkoumání majetkových poměrů zavedeno znovu a počet poživatelů výhody snížen na 200 000.

Následovně Hazlitt shrnuje další vývoj této podpory chudých v Římě (H. Hazlitt; 1996: 68):

“ Poté, v průběhu éry Imperiální prosperity, počty lidí na podpoře zůstávaly zhruba v této výši. Necelých tři sta let poté, za vlády císaře Aureliána, podpora byla rozšířena a učiněna dědičnou. Dvě libry chleba byly vydávány denně všem registrovaným občanům, kteří o to požádali. Vedle toho byly v pravidelných intervalech zdarma distribuovány olivy, vepřové maso, olej a sůl. Když došlo k založení Konstantinopole, právo na podporu bylo spojenou s novými domy tak, aby došlo k podpoře budování.“

Takto se později Hazlitt ohlíží za celou historií obilné podpory (H. Hazlitt; 1996: 68):

“ Politická lekce byla zřejmá. Jednou je masová podpora poskytnuta, dojde k vytvoření politické nátlakové skupiny, které se nikdo neodváží oponovat. Dlouhodobou tendencí podpory potom bylo růst a růst.“

Hazlitt dále podpoře přikládá významný podíl na rozkladu a pádu Římské říše. Argumentuje přitom tím, že podpora nabourala spoléhání Římanů na sebe sama a vynutila si vysoké daně, které následně utlumily činnosti které vytvářely potřebné příjmy. K tomuto řetězci se potom jako další článek připojila vysoká inflace. Tvrdí také, že obilná podpora je dalším historickým příkladem toho, že se podobná opatření téměř vždy vymknou kontrole. Co poté podle něj vždy následuje je to, že (H. Hazlitt; 1996: 71):

“ Řady chudých se rozšířily a chudí na tom byli hůř než dříve nejen kvůli tomu, že došlo ke ztrátě jejich soběstačnosti, ale také proto, že zdroje bohatství a produkce, na kterých závisely jejich zaměstnání nebo podpory byly zdecimovány či zničeny.“

Jeho závěry je však třeba brát s rezervou, neboť Hazlitt byl ekonomem a filozofem libertariánského zaměření. Některé z lekcí, které si lze z historie Říma odnést, však mohou sloužit jako užitečný příklad pro současnost. Některé z lekcí dokonce novodobé dějiny již potvrdily. Jako příklad se s trochou zjednodušení dá použít vývoj sociálních výdajů a veřejných výdajů vůbec ve Velké Británii za

konzervativních vlád v osmdesátých letech, tedy v době ministerské předsedkyně Margaret Thatcherové.

Ačkoli se tyto vlády zavázaly redukovat sociální stát, výdaje ze státního rozpočtu a zdanění veřejné výdaje po celou dobu osmdesátých (a konec konců i dále v devadesátých) let, až na výjimky, rostly stále dál. Tento vývoj měl mnoho příčin, některé byly postraní, jako například demografické, kdy došlo ke zvýšení počtu starých lidí, což pochopitelně vedlo ke zvýšení výdajů na důchody a zdravotní péči nebo také docházelo k vyššímu počtu rozvodů, což si vyžádalo další výdaje na podporu rodin s jedním rodičem. Vedle těchto důvodů tu byl ale také jeden podstatný, přímo související s příkladem ze starého Říma. Z průzkumů veřejného mínění totiž bylo zřejmé, že podpora sociálního státu stále trvá a lidé jsou ochotni vyměnit vyšší sociální výdaje i za cenu vyššího zdanění. (LeGrand, Bartlett Libor Musil editor; 1996: 190-191),( Rodney Lowe; 2005)

Toto tvrzení podporuje podrobná analýza britského státu veřejných sociálních služeb v 70. a 80. letech, kterou vypracoval Hills a kolektiv, a na níž se ve své knize Sociální politika odvolává Martin Potůček (Martin Potůček; 1995: 38):

“Hills a kolektiv na jejím základě ukázali, že veřejné sociální služby se v Británii – přes pravicovou politiku vlády premiérky Margaret Thatcherové – dále rozvíjely“

Rodney Lowe v této souvislosti ve své knize The Welfare state in Britain since 1945 uvádí tabulku znázorňující veřejné sociální výdaje v tomto období:

Sociální výdaje ve Velké Británii v letech 1979-85:

Rok	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
% HDP	22.9	24.0	24.3	24.2	24.5	24.3

## 4. Anglie

Kořeny anglické sociální politiky a sociálního státu byly zapuštěny na přelomu 16. a 17. století, v období shodujícím se časově s počátkem éry merkantilismu. Toto období charakterizoval předešlý rozpad feudálních vazeb a náboženská reformace, která v Anglii vyústila ve vznik Anglikánské církve. Tím došlo k narušení dosavadních způsobů zajištění potřebných, neboť nejen že byl přerušen odpovědnostní vztah mezi feudálem a poddanými, ale v důsledku reformace došlo také k narušení soukromé dobročinnosti spjaté s církví a křesťany uznávanými ctí.

Tuto novou situaci tedy musel vzít do svých rukou stát a nastavit pravidla pro péči o potřebné. K tomu aby tak učinil ho vedle zmíněných důvodů vedlo také přesvědčení charakteristické právě pro onu rozmáhající se ekonomickou doktrínu zvanou merkantilismus. Tímto charakteristickým rysem bylo, že se stát cítil povolán ke správě a řízení veškerých otázek společnosti.

Vedle toho, že se k tomuto cítil povolán lze vyzorovat i pocit odpovědnosti za spravované záležitosti, sociální otázky nevyjímaje. Doba feudalismu byla ještě nedaleko a stát fungující na nových principech se přes všechny jeho nedostatky chtěl přeci jen vymezit proti neduhům dřívější společnosti.

### 4.1. Merkantilismus

Merkantilismus byl tedy ve formování tehdejší politiky zásadním faktorem. Bude jej proto nezbytné prozkoumat, abychom mohli pochopit jakým způsobem vláda k otázkám sociální pomoci přistupovala.

(JUDr. A. Kvasničková; 1999: 19):

“Teoretickým základem merkantilismu byla myšlenka, že bohatství státu je třeba zvyšovat množstvím drahých kovů, které by proudily do státní pokladny. Toto je možno si opatřit zejména zahraničním obchodem, protože většina států zlato ani drahé kovy sama nevyrábí. Tomuto cíli je třeba podřizovat všechna opatření centralizovaného státu.

V Praxi šlo o celní, dovozní a vývozní opatření, která uvnitř státu vyústila v opatření podporující manufaktury, tj. opatření zvýhodňující průmysl na úkor zemědělství a ve vnějších sférách důrazem na přebytkovou obchodní bilanci.“

Merkantilistickému státu šlo tedy především o jeho hospodářské zájmy. Tomuto nejvyššímu cíli potom stát pochopitelně podřizoval ostatní své činnosti a ostatní své cíle. Tato hodnotová orientace státu vedla k upřednostňování těch tříd, které při dosahování zmíněného cíle hráli klíčovou roli. Díky tomu došlo po počátečních konzervativních snahách ranného post feudálního státu k emancipaci obchodních vrstev společnosti, aby nové síly na společenském kolbišti.

Dále se věřilo, že pro dosažení co nejlepších ekonomických výsledků je potřeba, aby stát do ekonomických vztahů zasahoval. Tak se také dělo. Státní zásahy měly podobu jak pozitivních (podporujících), tak negativních (restriktivních) opatření. Takto se vláda pokoušela kormidlovat jak vnitrostátní, tak zahraniční záležitosti.

V praxi se tedy běžně uplatňovala ochranná cla, zákazy vývozu a dovozu, podpory vývozu. Takto tomu bylo u mezinárodního obchodu. Uvnitř státu se potom jednalo o centralizaci státní správy a unifikaci zákonodárství, o podporu průmyslu a vůbec snahu o vytvoření soběstačného systému, který by nevyžadoval dovoz surovin či výrobků ze zahraničí.

## 4.2. Odraz merkantilismu v oblasti sociální politiky

Povaha právní úpravy a přístupu vlády k sociálním otázkám v období merkantilismu byla formována několika významnými rysy, charakteristickými pro tento

ekonomický proud i dobovou situaci. Tyto rysy lze dávat do souvislosti jak se základními prioritami merkantilismu, tak s dobovým nedostatkem zkušenosti v otázkách řešení a úpravy nově vzniklých společenských vztahů.

Prvním takovým rysem bylo pojetí práce, které se vyvinulo především v důsledku přístupu a přání vyšších vrstev. Práce byla z merkantilistického hlediska velmi důležitým faktorem, zvyšujícím bohatství země. Exportně orientovaný stát v práci viděl nástroj, jak vyváženému zboží přidat na hodnotě. Panovalo totiž přesvědčení, že bohatství je na světě omezené množství, a proto je třeba všechny vyvážené suroviny zpracovat pokud možno na úroveň finálního výrobku. Jen takto lze prodejem omezených zdrojů získat co největší bohatství.

Tyto důvody vedly vládu k zásahům do pracovněprávní oblasti, prostřednictvím kterých mělo být napomáháno co nejlepšímu využití práce pro výše zmíněný účel. Stát tedy usiloval jak o co nejvyšší zaměstnanost, tak zároveň o zvýšení nasazení jednotlivých pracujících. Nebylo žádoucí nechat nějakou pracovní sílu zahálet, proto se brzy objevily plány na využití práce nezaměstnaných a práce, coby trestu pro zločince.

Vláda zkrátka chtěla mít pracující masy pod kontrolou. Snažila se tedy v zájmu stability pracující pevně svázat s jejich zaměstnáním a potírat nežádoucí fluktuaci, která byla nepřítelem uskutečňování státní politiky v této oblasti. Tyto skutečnosti, spolu s nedostatkem zkušeností s pracovněprávní problematikou, vedly k značnému posílení represivní složky chudinské politiky a pracovního práva.

Práce byla nižším třídám předkládána téměř jako jejich svatá povinnost, která jim poskytuje odměnu již tím, že díky ní vedou řádný a morální život. Stejný princip měl potom platit i naopak. Tento přístup souvisí i s druhým rysem tehdejšího myšlení vládnoucích vrstev, kterým byla představa, že chudí jsou sami příčinou svých problémů, a to v díky jejich nemorálnosti, lenosti a nerozumnosti. Existovali také protichůdné názory, dávající do souvislosti chudobu, nedostatečnou nabídku práce a také nízké mzdy, které lidem neumožňují vytvářet finanční rezervy, ani je dostatečně

nemotivují k práci. Oba tyto názorové proudy získaly svůj odraz v alžbětínských chudinských zákonech. Hlavním důsledkem prve zmíněného náhledu na nižší vrstvy byla právě politika nízkých mezd (S. Mencher; Libor Musil editor; 1996: 120,121):

“Hlavní důraz kladla merkantilistická politika na výrobu; zvyšováním výroby se bude zvyšovat bohatství a moc národa. Produkce velkého množství zboží při nízkých nákladech zaručovala úspěch v zahraničním obchodě. A protože se merkantilisté nestarali o domácí spotřebu, neměli ani velký zájem na podpoře kupní síly prostřednictvím přiměřených mezd. Projevem tohoto způsobu uvažování pak bylo prosazování politiky nízkých mezd.

Teorie nízkých mezd se opírala o předpoklad, že dělníky motivuje k práci pouze ustavičná nouze. Mělo se za to, že každý nárůst mezd vyústí v pokles produktivity. Pokud by dělníci uspokojili své základní, nezbytné potřeby, upadli by v nečinnost a nemravnost.

Nízké mzdy tak napomáhaly zvyšování národní produkce, poskytovaly anglickému výrobcovi výhodu oproti jeho konkurentům v cizích zemích a chránily mravnost národa.“

Sám Musil potom dodává, že (Libor Musil; 1996: 113):

“Merkantilistická koncepce nízkých mezd je právě jedním z kořenů sklonu Anglosasů poskytovat potřebným existenční minimum“

Třetím výrazným rysem potom byla orientace státu na nově vzniklou skupinu podnikatelů, kteří pro obchodní zájmy země představovaly klíčové hráče. Preference těchto bohatých obchodních vrstev společně s tlakem, který tyto kruhy vyvíjely, vedly k tomu že s nižšími vrstvami bylo z hlediska právní úpravy a činnosti státu nakládáno jako s dalším výrobním faktorem. Toto pojetí vyvrcholilo v následující éře laissez-faire, jeho kořeny však byly zapuštěny již v době merkantilismu. Obchodníci a průmyslníci se totiž díky svému postavení brzy vymanili ze zažitých stereotypů dřívější doby a získali tak náskok před nižšími vrstvami, kterým přizpůsobení se

trvalo delší dobu. Obchodní vrstvy tedy díky jejich vlivu a uvědomění stihly uplatnit své zájmy ještě dříve, než na druhé straně mohla vzniknout relevantní opozice.

V éře merkantilismu také do velké míry utrpěla soukromá dobročinnost. Stalo se tak již v důsledku změn, které v Anglii vyvolala náboženská reformace a v důsledku paternalismu státu, který tak na sebe převzal odpovědnost za zabezpečení chudých. Vedle toho se však objevovaly i názory, že sama dobročinnost podporuje nemravné a zahálčivé chování chudých. Skutečnost, že přes existenci chudinských zákonů počet chudých nadále rostl. Bylo tedy možné pozorovat pokusy o omezení dobročinnosti. Není se tomu co divit, když dobročinnost, coby vnější faktor, představovala hrozbu v tom smyslu, že by mohla narušovat státní politiku v dotčené oblasti. Jak tedy vlastně ono chudinské zákonodárství vypadalo?

### 4.3. Chudinský zákon z roku 1601

Tento zákon do sebe kromě nových norem zahrnul i předešlou kusou úpravu. Byl jím vytvořen systém skládající se z farních obvodů, které byly jeho základními jednotkami. Na každé z těchto jednotek potom byly voleni dva funkcionáři, kteří měli na starosti provádění zákona. Tito "Pastýři chudých" (Overseers of the poor) měli v první řadě za úkol rozhodnout, kolik prostředků bude třeba pro poskytování chudinské podpory a podle toho následně stanovit výši příspěvku na chudé. Tato daň byla vybírána od majetných na základě jejich nemovitého majetku. V důsledku toho jí unikalo mnoho bohatých obchodníků, kteří měli svůj kapitál vložený do jiných forem majetku, než jsou pozemky a budovy.

Další činností, kterou měl Pastýř na starosti, bylo vybírání příspěvku na chudé a následné poskytování chudinské podpory. Ta měla několik forem, jejichž volba závisela opět na rozhodnutí Pastýře chudých.

- I. Podpora poskytovaná bez umístění do domu pro chudé – tato byla poskytována buď v penězích, nebo ve formě materiální pomoci, kdy šlo především o jídlo a šaty. Chudí v tomto případě nebyli nuceni opouštět místo svého bydliště.
  
- II. Podpora poskytovaná formou umístění do domu pro chudé – tato podpora se dále dělila podle charakteru sociální události, která si tuto podporu vyžádala:
  - umístění do nemocnice
  - umístění do starobince
  - umístění do sirotčince
  - umístění do chudobince nebo pracovního útulku – kategorie pracovního útulku sloužila především pro takzvané “Undeserving poor“, neboli Zahálčivé chudé, pro které měl pracovní útulek sloužit jako nástroj společenské nápravy.

Poslední povinností Pastýře chudých bylo potom dohlížet na tyto místní útulky pro chudé. Pastýř chudých měl tedy očividně veliké rozhodovací pravomoci, které bylo možné snadno zneužít. Mimo to nabylo nijak stanoveno, jak by se konkrétní zákonná opatření měla provádět. To v praxi vedlo ke značným odlišnostem v provádění chudinského zákona na jednotlivých farnostech.

Další věcí, kterou chudinský zákon zavedl, byla vzájemná odpovědnost dětí a rodičů, kteří se tak v případě nouze měli o ty druhé postarat. Mimo tyto vztahy mělo být podle zákona postaráno o chudé, kteří náleželi k té či oné obci a byli tedy usídleni na nějakém místě. Zabezpečení se však nemělo vztahovat na potulné chudé, ve kterých naopak byla spatřována hrozba a proti nimž byly uplatňovány represivní aspekty chudinské politiky. Chudí tedy byli děleni do skupin, přičemž toto dělení mělo svůj původ již z doby před zákonem.

Šlo o tzv.:

- I. Chudé, kteří si zaslouží podporu – do této kategorie patřily dvě skupiny chudých:

- a. ti, kteří pracovat mohli a chtěli, ale nebyla pro ně práce. Této skupině mělo být poskytnuto zajištění v podobě materiální, popřípadě i peněžní pomoci.
- b. ti, kteří pracovat nemohli, neboť byli nemocní, staří nebo mladí. Tito měli být umístěni do domů, tak jak bylo popsáno výše. Kromě toho pro mladé platilo, že jim mělo být zařízení přijetí do učení, což je mělo existenčně zabezpečit pro přítomnost a do budoucna jim takto mělo být usnadněno shánění zaměstnání.

II. Chudé, kteří si podporu nezaslouží – těmi byli ti, kteří by sice pracovat mohli, ale pracovat nechtějí. Nejen že tito neměli být podporováni, ale mělo se jim dostat bičování, aby si uvědomili že učinili nesprávnou volbu.

Dále potom, dle zákona z roku 1601, měly farní jednotky chudým pomáhat při hledání zaměstnání.

Jak je možno dovodit z charakteru upravených postupů a organizace, šlo o zákon odpovídající době, kdy byl vydán. Na počátku 17. století bylo dost málo lidí na to, aby Pastýř chudých měl potřebný přehled o sociální situaci osob spadajících do obvodu jeho pravomoci. Pro úplnost je třeba zdůraznit, že tento zákon neobsahoval ustanovení, která by zaručovala jeho vymahatelnost.

Přes všechny jeho možné nedostatky se však tento zákon stal základní normou chudinského zákonodárství na příštích 200 let, než ho roku 1834 potkala jeho reforma.

#### 4.4. Reforma chudinského zákona

Závěry komise, která byla přípravou reformy pověřena, lze shrnout tak, že chudoba je přirozený stav pracujících tříd do kterého není žádoucí zasahovat, neboť by to vedlo k narušení soběstačnosti chudých a tím i k prohlubování problémů. Největší

nedostatek předchozí úpravy byl komisí spatřován v podpoře poskytované práceschopným nezaměstnaným. Dle doporučení měli podporu do budoucna pobírat jen ti, kteří pracovat nemohou, nebo mohou, avšak s omezením (například kvůli postižení).

Obecně komise přišla s koncepcí, podle které neměla být pomoc chudým zrušena, její využívání však mělo být adresátům co nejvíce znepríjemněno. Co se potom týká zabezpečení práceschopných, mělo být tedy úplně upuštěno od výše popsané podpory poskytované bez umístění do domu pro chudé. Jedinou formou podpory pro tuto skupinu bylo umístění do pracovního útulku. Pokud by toto nebylo možné, subsidiárně byla poskytována podpora v podobě minimální materiální pomoci.

Instituce pracovních útulků (workhouse) se vyvinula již dříve v 17. století a v době prací na reformě již představovala zásadní součást chudinské péče. Zprvu se pracovní útulky zřizovaly jako místa, kde si chudí mohli vydělat na nějaké to živobytí, naučit se pracovním návykům a k tomu si ještě zvýšit kvalifikaci, což jim umožnilo v budoucnu lépe shánět zaměstnání. Zanedlouho byl odhalen i potenciál pracovních útulků, coby zdroje zisku. Tato skutečnost významně usměrnila budování těchto zařízení a tím posílila jejich významu v systému sociální pomoci.

Pracovní útulek měl být podle komise právě oním místem znepríjemňujícím beneficentům pobíranou podporu. Měl je stigmatizovat a nechat je těžce pracovat za neadekvátní odměnu. Zde má původ další z kořenů minimalistického přístupu Anglosasů k zabezpečení potřebných, tedy vedle koncepce nízkých mezd. Tímto kořenem je přístup, který se nazývá znevýhodnění závislých (S. Mencher; Libor Musil editor; 1996: 134):

“Prostřednictvím praxe znevýhodnění závislých (less eligibility) se mělo k práceschopnému člověku pobírajícímu podporu přistupovat jako k osobě méně oprávněné (less eligible), než je člověk v „postavení nezávislého pracovníka nejnižší třídy“. Rozdíl mezi soukromým zaměstnáním a pomocí měl být tak zřejmý, aby všem bylo jasné, že soukromé zaměstnání je jediným přijatelným způsobem obživy.“

Doba ve které vznikala návrh reformy chudinského zákona byla ve znamení myšlenek představitelů klasické politické ekonomie, kterými byli například Adam Smith, David Ricardo či Thomas Robert Malthus. Učení těchto ekonomů souhlasně odmítaly přijímání veřejné odpovědnosti státem a poskytovaly tak teoretické podklady pro takový postup komise, jaký byl nastíněn výše. S. Mencher v této souvislosti jako příklad uvádí citát T. R. Malthuse, charakterizující podle něj v tehdejší Anglii všeobecně zastávaný názor (S. Mencher; Libor Musil editor; 1996: 131):

“Je zde však jedno právo, o kterém se člověku obecně tvrdí, že je má, o němž jsem nicméně přesvědčen, že je nemá, ani mít nemůže – právo na nejnnutnější živobytí i tehdy, když výměnou neodvede přiměřený díl práce. Naše zákony vskutku říkají, že toto právo má, a zavazují společnost k tomu, aby poskytovala práci a jídlo těm, kdo si je nejsou s to obstarat na běžném trhu. Tím se ale pokoušejí zvrátit zákony přírody a je logicky třeba očekávat, že nejenom nedosáhnou svého cíle, ale že právě chudí, jimž se mělo prospět, budou v důsledku tohoto hrubého klamu postiženi nejvíce.“

#### 4.5. Doba Laissez-faire a reakce na její společenské dopady

Zásada svobodného obchodu se brzy v Anglii stala dominující ideou a formovala běh Anglické společnosti 19. století. Soubor individuálních zájmů byl spatřován za nejideálnější mechanismus pro utváření ekonomických vztahů a jakékoli zásahy do něj měly být na škodu. Vzhledem k ekonomickému růstu, podpořenému vedle jiných faktorů především uvolněním obchodu a průmyslovou revolucí, se dostalo zásadě volného obchodu téměř posvátné úcty. Přes tento růst však v Anglii žily a pracovaly obrovské zástupy lidí v otřesných podmínkách, pod neustálou hrozbou hladovění.

Negativní efekty této zásady se tedy s postupem času prohlubovaly do takové míry, že se začali dostávat do centra pozornosti části myslitelů a vládních činitelů. Jedním

z těchto mužů byl kupříkladu lord Ashley, patřící mezi Torye. Ten byl významnou postavou účinkující při přijímání prvních omezujících zásahů do volných pracovních podmínek.

Nejprve došlo k úpravě práce žen a dětí, později došlo i na omezení pracovní doby u mužů. Vedle toho byly také roku 1824 legislativně uznány odbory, které doposud stály mimo zákon. Tím byl posílen politický vliv pracujících a položen základ pro rozsáhlejší vyjednávání. Úroveň organizovanosti dělníků tedy stoupala, díky čemuž narůstaly střety se stranou zaměstnavatelů, což vedlo k velmi napjaté a nepřátelské atmosféře. Odbory organizovaly množství rozsáhlých nátlakových akcí a situace se vyostřila tak, že se nakonec pracujícím třídám dostalo zastoupení v parlamentu.

André Maurois ve své knize Dějiny Anglie (André Maurois; 1995) k tomuto uvádí následující:

“Dělnická strana (Labour Party), která měla v roce 1901 jenom dva poslance, jich měla v roce 1906 již padesát. S podporou liberální strany odhlasovala ve prospěch dělníků užitečné zákony o pojištění.”

#### 4.6. Anglické sociální zákonodárství počátku 20. století

Ještě předtím, než došlo k této úpravě pojištění, došlo k přijetí několika sociálně orientovaných zákonů. Těmi byly například Školský zákon (1906), o dětech (1908), o odškodnění dělníků (1907), o zprostředkovatelnách práce (1908) a zákon o starobních důchodech (1908).

U posledně jmenovaného zákona již delší dobu panovala shoda o tom, že je třeba tuto problematiku upravit. Stáří bylo v té době konec konců již uznáno coby jedna z hlavních příčin chudoby, která nezávisí na vůli jednotlivců. Jedinou otázkou, kterou zbývalo vyřešit nebylo zdali, ale jak starobní důchody upravit.

Tato byla nakonec vyřešena následujícím způsobem (K. Johnes; Libor Musil editor; 1996: 139):

“Zákon umožnil nepřispěvkový důchod ve výši pěti šilinků týdně od sedmdesáti let věku, a to jak mužům, tak ženám – museli jen projít ověřením potřebnosti a morálky. Ověření potřebnosti znamenalo důchod v plné výši pro lidi s ročním příjmem do 21 liber a pak v sestupné škále až do 31 liber 10 šilinků ročně, kdy důchody představovaly pouze jeden šilink týdně.

Morální test pak znamenal, že důchod nebudou dostávat lidé, kteří přivykli pití, byli v předchozích deseti letech ve vězení, jsou na chudinské podpoře nebo se jim obvykle nedaří, aby se o sebe postarali. Tyto výhrady však po několika letech pozbyly svou platnost.

Pozitivním prvkem bylo, že důchody byly nepřispěvkové, a nezávisely tudíž na prokazování nároku. Vyplácely se prostřednictvím pošt a bez jakéhokoli znamení hanby.

Důchody nijak nesouvisely s chudinským zákonem. Pět šilinků týdně sice nebyla částka, z níž by se dalo žít, avšak pro mnoho starých lidí to bylo dost – jestliže k tomu přičíteli to málo, co si odložili -, aby se mohli zbavit ustavičného strachu z pracovního útulku.“

O čtyři roky později vstoupil v účinnost zákon o národním pojištění. V tomto mezidobí se ministr obchodu Lloyd George vydal do Německa, aby prozkoumal německou verzi zdravotního pojištění a pojištění v nezaměstnanosti, které měly být dvěma součástmi Anglického Národního pojištění. Německo totiž ve druhé polovině devatenáctého století neochotně převzalo vedení v oblasti sociálních reforem a Anglie tak na jeho příkladu mohla získat nějaké ty bezbolestně nabyté zkušenosti.

Přestože na George německý model zapůsobil, doma v té době nebylo zrovna příznivé podnebí pro to, aby mohl být vypracován program pojištění podle jeho představ. Bylo tomu tak především díky ekonomické recesi, která Anglii právě sužovala. Přijatý zákon o národním pojištění nakonec vypadal následovně (K. Johnes; Libor Musil editor; 141-142):

“Zákon měl dvě samostatné části: pojištění proti nezaměstnanosti a zdravotní pojištění. Program pojištění proti nezaměstnanosti původně pokrýval pouze 2 250 000 dělníků, z toho 90 % představovali muži. Příspěvková sazba činila dvě a půl pence týdně pro zaměstnance, dvě a půl pence týdně pro zaměstnavatele, a subvence ze státní pokladny se rovnala jedné třetině součtu obou příspěvků. Pojištění se vztahovalo pouze na dělníky v nestabilních oborech – např. ve stavebnictví, loděřství a hutnictví.

Osoby závislé žádné dávky nedostávaly a neprošel ani návrh na dávky vdovské a sirotčí. Dávky vyplácely nové zprostředkovatelné práce, které zároveň mohly prověřit podloženost nároku v souvislosti s dostupností vhodného zaměstnání.

Zdravotní program měl jinou a širší základnu. Vztahoval se na všechny manuálně pracující od 16 do 70 let věku, kteří vydělávali méně než 250 liber ročně (5 liber týdně představovalo tedy slušnou mzdu), a nemanuální pracující, jejichž roční příjem nepřesáhl 160 liber. Příspěvatelé se registrovali u svépomocného spolku podle vlastního výběru. Příspěvky se vybíraly následovně: 4 pence od zaměstnance, 3 pence od zaměstnavatele a 2 pence ze státní pokladny. Tento systém původně poskytoval nemocenské dávky (10 šilinků týdně), invalidní dávky (5 šilinků týdně) a mateřský příspěvek ve výši 30 šilinků při narození dítěte, který se zdvojnásobil, jestliže byli pojištěni oba manželé. Potřeboval-li dělník lékařskou péči, mohl si vybrat doktora ze seznamu lékařů, který vedl místní pojišťovací výbor.“

Dále Johnes uvádí citát Lloyda George, který ilustruje jeho pohled na podobu přijatého zákona (K. Johnes; Libor Musil editor; 1996: 142):

“Netvrdím, že jde o lék dokonalý. Než budeme moci tyto sociální neduhy zcela odstranit, bude třeba říznout hlouběji.“

Myslím si, že z obou zákonů – jak o národním, tak o starobním pojištění –, lze vyčíst přetrvávající ostýchavost anglických zákonodárců při zavádění úpravy tohoto druhu. Tato ostýchavost se projevuje zejména tam kde dochází k možné kolizi se soběstačností britských občanů a jejich ochotou pracovat. Lze ji tedy pozorovat zejména u pojištění proti nezaměstnanosti a částečně také u starobních důchodů.

Pojištění proti nezaměstnanosti je celé koncipováno minimalisticky, s počáteční snahou, aby zahrnovalo jen nezbytný okruh osob. To lze vypořádat kupříkladu z omezení pojištění na vypočtené obory nebo ze skutečnosti, že ženy měly být z participace na něm pokud možno vyloučeny. U důchodového pojištění byl projevem zmíněného trendu zejména původně zavedený “morální“ test a nízká výše důchodů – samy o sobě nebyly dostačující pro uspokojivé živobytí. Od toho bylo upuštěno zřejmě poté, co se v průběhu fungování systému starobních důchodů rozptýlily obavy z jeho přílišné nákladnosti. Na druhou stranu je třeba zmínit že pobírání důchodů nebylo spojeno se snahou o jeho znepríjemnění či o stigmatizaci beneficentů.

V této ostýchavosti lze, vedle přirozené neochoty velké části bohatých vrstev platit na chudé, spatřovat všechny dříve zmíněné ideje, které si v průběhu času anglická společnost osvojila. Těmi tedy byla ku příkladu zásada o znevýhodnění závislých (tedy že se musí mít hůře, než ten nejubožejší pracující – což vzhledem k některým otravným případům pracovních podmínek v té době šlo jen těžko) nebo zakořeněná představa o škodlivosti státních zásahů jak pro soběstačnost chudých, tak pro ekonomiku země.

Zásada volného obchodu již však nesla stopy prvních prasklin a jak lze dovozovat z práce Lloyda George a jemu podobných, měly se tyto praskliny dále rozšiřovat. Mimo se brzy chystala na ekonomické scéně objevit nová významná postava, která měla převrátit způsob uvažování o užitečnosti státních zásahů naruby.

#### 4.7. Ekonomická krize a její vliv na vývoj systému sociálního zabezpečení

V následujícím období dvacátých a třicátých let byl nový systém pojištění v nezaměstnanosti podroben těžké zkoušce, díky prohlubující se ekonomické krizi a

s ní souvisejícím růstem počtu nezaměstnaných. Systém pojištění nebyl na takovou situaci koncipován a nemohl tak v podmínkách recese obstát. Dostalo se mu tedy v rozpětí těchto let mnoha úprav, které odráželi povahu výše nastíněných trendů.

Na jedné straně se systému pojištění proti nezaměstnanosti dostávalo změn, které jej měli přizpůsobit zvýšenému počtu nezaměstnaných. Jako příklad lze uvést například “faktické upuštění pojišťovacího principu“ jak dovozuje Thane (P. Thane; Libor Musil editor; 1996: 143). Ústupky z nastolených zásad původního zákona nebyly nijak naplněny ochotou a proto měla být první opatření pouze provizorního charakteru. Tyto se ale kvůli nezlepšující se situaci proměnily na stálé. Thane k tomuto uvádí, že

“reakce vlády byla tak velkorysá zejména v důsledku z obavy, aby nezaměstnanost a chudoba v Británii nevedly k podobným revolučním zmatkům, jaké otrásaly poválečnou Evropou. Ať už byl tento strach odůvodněný či nikoli, v roce 1920 a 1921 jej živily rozsáhlé stávky a v roce 1921 vytvoření Národního hnutí nezaměstnaných dělníků pod vedením komunisty Wala Hanningtona. Sama komunistická strana vznikla ve Velké Británii v roce 1920.“ (P. Thane; Libor Musil editor; 1996: 144)

Jiná opatření sledovala snahu o snížení počtu oprávněných beneficentů. Takovými opatřeními byly dva testy zavedené v roce 1922. Šlo o ověřování vážné snahy o nalezení trvalého zaměstnání a o ověřování potřebnosti. Ověřování potřebnosti vlastně spočívalo v zjišťování, zdali předmětná osoba nemá jiný zdroj zaopatření, který by ji diskvalifikoval pro dávky podpory v nezaměstnanosti. Tímto jiným zdrojem mohl být kupříkladu manžel, rodina či zaměstnání na zkrácenou pracovní dobu.

Mimo tato výše zmíněna byla však přijímána i další opatření, která přinášela do pojištění proti nezaměstnanosti také vítr z druhé strany politického spektra. Takovým byly kupříkladu změny prosazené díky aktivitě předsedy Statutárního výboru pro pojištění proti nezaměstnanosti Williama Beveridge, nebo třeba zákon, který roku

1930 prosadila Margaret Bonfieldová. Ten stanovil, že “dávky budou odňaty pouze tehdy, jestliže uchazeč odmítne nabídku přiměřené práce.“ (P. Thane; Libor Musil editor; 1996: 147)

Co se týká výše dávek podpory v nezaměstnanosti, lze se v procesu jejich stanovování opět setkat se zmíněným principem znevýhodnění závislých. Bližší pohled do mysli tehdejších zákonodárců a úředníků přináší Thane v následujícím textu (P. Thane; Libor Musil editor; 1996: 151):

“Princip znevýhodnění závislých (less eligibility) ze sociální podpory nevymizel – přestože v meziválečném období se poněkud zmírnil -, neboť se pokládalo za nutné, aby byly dávky z příspěvků vyšší, než dávky nepřispěvkové; příspěvky opravňovaly ke zvýhodnění. Dávky, které byly nízké díky nízké úrovni mezd, byly dále omezovány proto, aby nepřekročily úroveň mezd ani po připočítání přídavků na závislé rodinné příslušníky. Koncem třicátých let vzrůstala mezi úředníky obava, aby nezaměstnaný člověk s velkou rodinou nezískal na dávkách více, než mohl činit jeho výdělek, a aby to v něm nepodlomilo ochotu využít některé z přebývajících pracovních příležitostí.

Výsledkem bylo zaměření pozornosti na samostatné, přesto však související problémy nízkých mezd a dětské chudoby.“

#### 4.8. Zlom ve vývoji sociální politiky po 2. světové válce

Plynulý vývoj problematiky sociálního zabezpečení narušila druhá světová válka, která něm způsobila skok směrem, kterým by se bez jejího působení těžko ubíral. V jejím důsledku došlo totiž k vytvoření celonárodní solidarity a utlumení stranických a společenských rozepří. Vládní moc tak byla v těchto změněných podmínkách daleko více nakloněna naslouchat individuálním reformátorům a jejich návrhy, které by se za běžných okolností jen těžko prosazovali, i provádět. Mezi tyto osobnosti, významně ovlivňující poválečný, sociálně politický vývoj patřilo přední postavení Williamu Beveridgeovi.

Ten stál v popředí komise, jejímž úkolem mělo být připravit koncepci sociální politiky pro období následující po skončení války. Výsledná zpráva této komise je známa právě jako Beveridgeova. Tato se stala východiskem pro formulování poválečné sociální politiky v rámci něhož došlo k rozšíření systému národního pojištění a vzniku národního systému zdravotní péče (National Health Service).

V úvodu Beveridgeovi zprávy jsou vyjádřeny tři základní principy na kterých doporučení v ní obsažená stojí (v původním znění –

<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>, 13.9.2009):

“7. Prvním principem je to, že jakýkoli budoucí návrh, při kterém je třeba plně čerpat ze zkušeností získaných v minulosti, by neměl mít na zřeteli pouze partikulární zájmy jež se vyrýsovaly v průběhu získávání těchto zkušeností. Nyní, když válka narušila hranice skupinových zájmů všeho druhu, je vhodná příležitost pro využití našich zkušeností na tomto novém, zmíněnými zájmy neposkvřeném poli. Revoluční okamžik ve světových dějinách je časem pro revoluce, ne pro záplatování.

8. Druhým principem je to, že by organizace a pojetí sociálního pojištění měla být brána jako pouhá součást komplexní politiky sociálního pokroku. Plně rozvinuté sociální pojištění může zajistit zabezpečení příjmů; sociální pojištění je zbraní proti Nouzi. Nouze je však jen jednou z pěti překážek na cestě k rekonstrukci a je v některých ohledech nejjednodušeji překonatelná. Ostatní čtyři jsou nevzdělanost, nemoc, zahálčivost a chudoba.

9. Třetím principem je, že sociálního zabezpečení musí být dosaženo kooperací mezi státem a jednotlivcem. Stát by měl nabídnout zabezpečení za službu a příspěvky. Při koncipování zabezpečení by stát neměl potlačovat motivaci, možnosti, odpovědnost; při zavedení národního minima by měl ponechat prostor a podporu pro dobrovolnou snahu každého jednotlivce směřující k tomu, aby si pro sebe a pro svou rodinu zajistil více než pouhé minimum.“

Z bodu 7. zprávy lze vypožorovat, že si Beveridge uvědomoval výjimečnost poválečné situace a příležitost pro provedení velkého kroku v oblasti sociálního

zabezpečení. Vedle toho je to právě zde, v bodě 8., kde Beveridge vyjmenovává pět gigantů, jakýchsi pomyslných nepřátel, proti kterým by měla společnost bojovat.

V bodě 9. potom vyslovuje podporu individuálním, doplňkovým programům sociálního zabezpečení, jejichž využívání by mělo být motivováno nastavením národního minima.

Beveridge svůj plán nezdůvodňoval pouze jako otázku sociální spravedlnosti, ale legitimoval jej i co do jeho ekonomické prospěšnosti. Tvrdil, že prostřednictvím programů, které občany udrží v momentech těžkých okamžiků, které velkou část populace v průběhu života přirozeně potkají nad vodou a také udrží jejich hospodářskou sílu, lze dosáhnout lepších výsledků hospodářství.

Beveridgeův plán byl dále veden ideou rovnosti, což se projevovalo v nediferencovanosti, minimalismu a zásadě stejného zacházení. Státní příspěvky za účelem větší nezávislosti systému nebyly preferovány a přednost dostaly příspěvky zaměstnavatelů a zaměstnanců. Podle Lunda šlo o (M. Lund; Libor Musil editor; 1996: 147):

„plán povinné svépomoci organizované vládou v celostátním měřítku“

Ke srovnání poválečného systému sociálního pojištění Velké Británie a Německa uvádí Ritter následující (G. A. Ritter; Libor Musil editor; 1996: 48,49):

“Německý systém sociálního pojištění se lišil od pozdějšího systému britského v několika zásadních ohledech – progresivním odstupňováním příspěvků a dávek starobního důchodu a mírou, v níž pojištění leželo spíše na pojištěné straně než na státu.“

## 4.9. Shrnutí

Z celého vývoje anglického sociálního zabezpečení lze pozorovat obecnou neochotu vládnoucí třídy k ústupkům, které by vedly na její úkor k vylepšení sociální situace tříd nejnižších. K ústupkům dochází až pod velkým tlakem jak samotných příslušníků nižší třídy, tak pod tlakem nepřehlédnutelných sociálních problémů, které tyto třídy sužují. Ke změně vlastně nedošlo až do doby, kdy se všem obyvatelům dostalo rovných politických práv a vývoj se dále ubíral cestou demokratického souboje politických orientací a názorů.

Stejně tak jako přetrvávala tato neochota, přetrvávaly i zvyklosti ustálené z dřívějších koncepcí sociální pomoci a zabezpečení. Předešlé úpravy tedy významnou měrou ovlivňovaly ty následující a některým principům zavedeným v dávných dobách se tak podařilo přetrvat staletí. Takto se v anglickém přístupu k sociálnímu zabezpečení až od dob merkantilismu udržel kupříkladu sklon k poskytování potřebným jen existenční minimum.

Nezanedbatelnou roli při koncipování sociální pomoci v historii Anglie sehrály dobové ekonomické doktríny, přičemž chudinské zákonodárství se stávalo součástí komplexní politické strategie, jejímž účelem bylo na prvním místě dosažení ekonomických cílů. Opatření pro pomoc chudým byla přitom nejen koncipována v souladu s filozofií těchto přístupů, ale často i využívána jako nástroj efektivního řízení národního hospodářství.

Poválečné změny ve Velké Británii je potom dobré reflektovat kvůli představě o tom, za jakých podmínek byl britský sociální stát (podobně jako tomu bylo také v Německu) koncipován. Je třeba mít na zřeteli silnou celospolečenskou solidaritu vyvolanou válečnými útrapami, která umožnila vzniknout koncepci welfare state v takové podobě, v jaké vznikla. Toto je třeba mít na zřeteli obzvláště nyní, v době přetrvávající krize sociálního státu po celé Evropě. Poválečná solidarita již dávno vyprchala a mnozí volají po změnách, které by tuto skutečnost reflektovaly, přičemž mnohé tyto změny již byly uskutečněny či jsou očekávány.

## 5. Německo

Vývoj v Německu devatenáctého století byl jako v jiných státech významně ovlivněn rychlým rozvojem průmyslu spolu s dopady s tím spojenými. Vedle toho však do pomyslného ohně německého společenského vývoje vanul západní vítr, který tento plamen opakovaně rozdmíchal. Tímto větrem bylo dění ve Francii, které započalo revolucí na konci osmnáctého století, pokračovalo porevolučními změnami, napoleonskými válkami a dalšími revolučními vlnami v letech 1830 a 1848.

Ladislav Vojáček k tomu říká následující (Ladislav Vojáček, Karel Schelle a kolektiv; 1999; 77, 83):

“Francouzská revoluce a Napoleonovi výboje ovlivnily dění na území Německa velmi intenzivně, i když mnohé změny vyplynuly nikoliv z pozitivního přejímání radikálních revolučních nebo umírněnějších liberálních opatření, ale ze snahy zabránit podobnému vývoji, jakým prošla v předchozích letech Francie.

Na konci čtyřicátých let 19. století vládla ve většině německých států napjatá situace. Jejich politicky stále uvědomělejší obyvatelstvo iritovaly přežívající relikty feudálních poměrů, nedemokratický politický systém, omezování základních svobod občanů a tristní sociální postavení středního stavu a širokých lidových vrstev. Stačil nepatrný podnět – první zprávy o revolučních vystoupeních ve Francii a v Itálii – a společenské napětí vytrysklo ve všech koutech Německa do gejzíru lidových bouří, politických shromáždění a demonstrací, požadujících především odstranění policejních metod vládnutí a zakotvení politických práv, zejména svobodu tisku a rozšíření volebního práva.“

### 5.1. Počátek Bismarckovi éry

Ústřední osobou vývoje německé sociální politiky byl Otto von Bismarck, který se po postech vyslance v Rusku a Francii stává roku 1862 ministerským předsedou. Mimo jiné právě již v časech výkonu funkce velvyslance získal Bismarck mnoho

užitečných zkušeností s podobou sociálního zákonodárství v zahraničí a s reakcí obyvatelstva na ní. Každá zkušenost za jeho časů byla skutečně dobrá, protože společnost té doby se nacházela v historicky nezkoušené situaci a neznala vztahy příčiny a následku v oblasti pracovního a sociálního zákonodárství a politiky.

Stejně na tom byl i Bismarck, jenž k řešení sociální problematiky zaujal nikterak idealistický, rozumový postoj, který v mnoha ohledech odpovídal oné historické nezkušenosti. Hlavním motivem sociálního zákonodárství, o které se tento muž tolik zasazoval, bylo udržení starých řádů a pozice vládnoucí třídy v nově se vyvinuvších společenských podmínkách.

V těchto podmínkách průmyslového a geografického rozvoje docházelo k posilování vlivu dvou nově vzniklých a co do počtu rostoucích skupin – dělníků a bohatých podnikatelů. Obě tyto skupiny přinášely nestabilitu do pozice vládnoucí třídy. Jako řešení této situace Bismarck přijal koncepci, ve které se měl stát do určité míry postavit za dělníky a podepřít je v nevyrovnaných vztazích se zaměstnavateli a v nejistotě tehdejších nedokonalých pracovněprávních předpisů. Tím si zamýšlel získat loajalitu dělníků ke státu a tím i jejich spojení proti liberální buržoazii. Tím by dosáhl nejen zklidnění nespokojené masy dělníků, ale získal by i jejich zmíněnou podporu.

Nespokojená dělnická třída byla opravdu velkým problémem a ve výše popsaném prostředí posilovali socialisté, kteří na svou stranu strhávali stále větší dav. Bismarck neváhal sáhnout k represivním opatřením, které byly integrální součástí jeho proslavené politiky “cukru a biče“, věděl ale, že ty společenskou nestabilitu nevyléčí a rostoucí vliv socialistů sami nezastaví.

Stejně principy jako lze dovodit z pojmu „politika cukru a biče“ uplatňoval Bismarck i na dělnické spolky. Na jedné straně jim poskytoval podporu, na druhé straně je podroboval intenzivní kontrole. Nakonec se Bismarck orientoval na ochranu individuálních dělníků před spolky samotnými. Lze si jen domýšlet, zda-li tím sledoval narušení jejich soudržnosti a operativnosti. Pro tyto účely byly zavedeny tresty postihující odbory, pokud dělníky nutily k podílení se na jejich činnosti.

V Bismarckově pojetí bylo sociální zákonodárství nejen doplňkem represí, ale představovalo především investici vládnoucí třídy sama do sebe a takto se jej snažil i prezentovat. Na to lze usuzovat z Bismarckova vyjádření v dobovém rozhovoru, ve kterém mluvil o potřebě penzijního pojištění, a to i přes výdaje, které si jeho zavedení mělo vyžádat. Takto jeho vyjádření cituje ve své srovnávací studii G. A. Richter (G. A. Richter; Libor Musil editor; 1996: 40):

“Spokojenost nemajetných tříd... rozhodně za tyto výdaje stojí... Jakožto země s jednou z nejnižších daňových sazeb si v tomto ohledu můžeme dovolit hodně. A využijeme-li výsledků (zavedení tabákového monopolu nebo zvýšení daně z přepychu) k zajištění budoucnosti našich dělníků – neboť hlavní příčinou jejich nenávisti ke státu je jejich nejistota -, jenom se tím postaráme o svoji vlastní budoucnost.“

Ze stejného rozhovoru lze vyčíst také to, že se Bismarck obával z řad dělníků rozpoutání revoluce, a to v době nikterak vzdálené. Takovéto obavy spolu s příkladem ze zahraničí už nepochybně byly důvodem pro to, aby vládnoucí třídy začaly jednat. Byl to tedy právě tlak zdola, který hýbal tehdejší vývojem sociálního zákonodárství.

Výstižně problematiku tehdejších vztahů shrnuje G.V. Rimlinger (G.V. Rimlinger; Libor Musil editor; 1996: 38):

“Jestliže na počátku osmdesátých let 19. století dozrály podmínky pro institucionalizování nových sociálních práv, bylo tomu tak především díky tlaku zdola. Nicméně Bismarckovo ideologické ospravedlnění těchto práv přicházelo shora – v duchu patriarchální koncepce povinností státu. Oč mu šlo z politického hlediska nejvíce, nebylo vytvoření nových práv, odpovídajících novému výkladu práv občana, nýbrž uchování tradičního vztahu jedince ke státu. Sociální práva byla v jistém smyslu udělena proto, aby se nemusela rozšiřovat práva politická. Bismarck samozřejmě poctivě zamýšlel zmírnit chudobu, a do té míry mělo jeho sociální pojištění snížit ekonomickou nerovnost. Základním smyslem jeho opatření však bylo zachovat tradiční systém nerovnosti politické.“

## 5.2. Rozvoj Sociálního pojištění v Německu

V důsledku výše zmíněné snahy o zachování starého řádu tak v Německu 19 století došlo k tomu, že sociální zabezpečení začalo expandovat za účelem zpomalení expanze politických práv. Došlo k přijetí předpisů pro oblasti zabezpečení v případě stáří, úrazu, invalidity a nemoci. Vedle nárůstu počtu sociálních situací krytých pojištěním, zvýšil se i počet zabezpečených pojištěnců. S tímto růstem rozsahu pojišťovacích systémů souvisel i trend centralizace, tedy přesunu odpovědnosti za správu sociálního zabezpečení z místní na centrální úroveň.

S rozvojem sociálního pojištění došlo také k oddělení statusu chudého a statusu dělníka čerpajícího dávky pojištění. Rozdíl byl v tom, že pojištěnci vznikal nárok tím, že došlo k naplnění zákonem předvídané podmínky pro čerpání podpory. Nebylo tedy nutné, jako tomu bylo u chudinské podpory, aby uchazeč neměl žádné své prostředky, pomocí kterých by nepříznivou situací mohl sám bez pomoci překonat. Lidé pobírající chudinskou podporu byli vystaveni přísné a ponižující kontrole, přičemž poskytnutá podpora byla následně vymáhána od příbuzných chudého. Kromě toho pobírání dávek sociálního pojištění nebylo místně vázané, tak jako tomu bylo právě u chudinské podpory.

Co je kontextu vztahu tehdejšího sociálního pojištění a chudinské podpory obzvláště důležité zmínit, je funkce sociálního pojištění, kterou bylo chránit pojištěnce právě od sklouznutí do sféry chudinské podpory. Přínos nové sociální legislativy následovně zhodnotil G. A. Ritter (G. A. Ritter; Libor Musil editor; 1996: 44):

“..německé sociální pojištění nejenom rozšířilo celkový rozsah dávek a množství pojištěných osob, ale navíc také představovalo zásadní a kvalitativní krok vpřed, protože vedlo k zlepšení sociálních podmínek skupin, na něž se vztahovalo. Na rozdíl od tradičních forem chudinské podpory, které nad těmi, kdo ji pobírali, ustavovaly přísnou kontrolu, zbavovaly je práv a nezřídka v nich vyvolávaly pocit, že přijetím milodarů pozbývají veškerou důstojnost, poskytovalo pojištění pojištěné straně právo nárokovat si podporu v případě úrazu, nemoci, stáří či invalidity nezávisle na jakémkoli zjišťování potřebnosti a finanční situace dané osoby.“

Jak by se mohlo zdát z doposud zmíněného, snaha o obhájení pozic vládnoucí třídy nebyla výlučným motivem pro sociální zákonodárství. Vedle tohoto tehdy také existovala snaha o odlehčení místní správě od zátěže, kterou pro ní znamenalo nést náklady podle zastaralé nevyhovující úpravy. Z těchto sfér tedy za účelem dosažení změn pramenil další tlak na vládu.

Mimo to tu existovala i opravdová snaha řešit nahromaděné sociální problémy, které v podmínkách industrializace a urbanizace narostly do nepřehlédnutelných rozměrů. Tyto dva faktory nabyly na důležitosti zejména v druhé polovině 19. století. Dokonce i Bismarck změnil postupem času změnil svou rétoriku, ačkoli nikterak zásadně. Vždy dokázal vedle sociální užitečnosti navrhovaných opatření, které dokonce označil za projev křesťanské lásky, nalézt i jinou jejich užitečnost, kupříkladu coby nástroj v boji proti rozmachu sociálních demokratů.

Změnu Bismarckovi rétoriky lze kupříkladu demonstrovat na jeho projevu v říšském sněmu ze dne 2.4.1881, v němž obhajoval navrhované sociální pojištění coby prostředku udržení lidské důstojnosti. Tento projev cituje ve své srovnávací studii G. A. Ritter (G. A. Ritter; Libor Musil editor; 1996: 44,45):

“Bylo by žádoucí, aby ani ten nejchudobnější Němec nebyl pouhým bezprávným předmětem veřejné dobročinnosti, nýbrž aby měl nějaké životní prostředky, na které nemá právo nikdo kromě něho – prostředky, které mu mohou otevřít boční vrátka, která by jinak zůstala zavřena. To mu zajistí lepší zacházení v domě, kde se ho ujmou, protože si bude moci peníze navíc, jež do domácnosti přináší, vzít v případě, že by měl odejít, zase sebou.“

### 5.3. Zakotvení sociálního pojištění v německém právu

Ať už byly Bismarckovi motivy pro podporu sociálního zákonodárství jakékoli, skutečností je, že za jeho vlády byly přijaty zákony o úrazovém pojištění (1884), nemocenském pojištění (1883) a zákon o starobním a invalidním pojištění (1889) které tak vytvořily základ německého systému sociálního pojištění. Domnívám se, že toto byl zásadní bod ve vývoji německého sociálního státu. Od okamžiku, kdy byly tyto instituty sociálního pojištění zakotveny, odešly otázky samotné existence sociálního zabezpečení poněkud stranou a do popředí zájmu se dostalo samo utváření jejich koncepce. V prostředí kde chyběly zkušenosti s jejich fungováním a udržitelností bylo rozhodující přijetí zákonů které pojištění zavedly, čímž došlo k prolomení pomyslné zdi obav. Poté již bylo možné chybějící zkušenosti nabírat a to se také dělo.

Nejobtížnější cestu k přijetí musel absolvovat zákon o starobním a invalidním pojištění. Ten byl původně koncipován tak, že se na financování systému měly podílet stát, zaměstnanec a zaměstnavatel, a to každý rovným dílem. V konečné verzi byla tato tripartita zachována, avšak stát upustil od záměru přispívat jednu třetinu, stejně jako zbývající dvě strany. Stalo se tak kvůli obavám z přílišné nákladnosti takovéto varianty, přičemž jak bylo zmíněno výše, nebylo zdrojů z nichž by šly očekávané náklady uspokojivě odhadnout.

S touto podstatnou změnou souvisí další, neméně důležitá změna, která byla jejím poměrně logickým důsledkem a pro kterou byla v době přijímání zákona i silná politická podpora, a to jak od zástupců vládnoucí třídy, tak od zástupců ze sociálně-demokratického tábora. Původní návrh zákona počítal se stejnou výší důchodů pro všechny pobírající pojištěnce, které by byly diferencované pouze na základě doby placení příspěvků. Tato varianta však byla opuštěna a výše příspěvků i důchodů byla nakonec v základě odvozována od příjmu pojištěnců, kteří byly pro tyto účely rozděleny do čtyř skupin. Toto pojetí v budoucnu ovlivnilo i následující úpravy a k odklonu od něj již tedy nedošlo.

Za zmínku také stojí, že původně se pro ženy počítalo jen s dvou třetinovým příspěvkem a důchodem pro ženy. Ani to se ale do finální verze zákona nedostalo.

#### 5.4. Konec Bismarckovi éry a následný vývoj

Rok po přijetí zákona o starobním a invalidním pojištění Bismarck rezignoval. Následovalo posledních třicet let císařství, v průběhu kterých došlo k několika úpravám, které zahrnovaly například rozšíření osobního rozsahu pojištění o tzv. bílé límečky, nebo třeba snížení hranice důchodového věku. Především ale došlo k sjednocení úpravy v jednotlivých zákonech do říšského pojišťovacího řádu.

Dělníci a jejich zástupci byli nepostradatelní pro válčící Německo a tak se jim v průběhu první světové války dostalo dalšího posílení politického vlivu. Zásadnější obrat v jejich postavení na politické scéně však přinesl až konec války a s ním i konec císařství 9. listopadu roku 1918.

Vývoj v poválečných letech je možné rozdělit do dvou částí, které dělí počátek nacistického režimu roku 1933. První částí bylo období Výmarské republiky, pro které bylo charakteristickým a smutným znakem potýkání se s inflací nebývalých rozměrů a s následky hospodářské krize, která nastala po burzovním krachu roku 1929.

Na příčiny hyperinflace existují rozdílné názory. Podle některých ji zapříčinily vysoké válečné reparace vyplácené Francii, kdy tyto nakonec spolu s úroky přerostly samotný domácí produkt Německa a to tak nemohlo splácet. V této situaci se říšská vláda rozhodla nechat bankovky zkrátka tisknout, aniž by tyto byly podloženy reálnými hodnotami. Jinou verzi uvádí ve své knize "The Pity of War" Niall Fergusson. Ten tvrdí, že důvodem vysoké inflace byla snaha tehdejší vlády, zbavit se tímto způsobem placení válečných náhrad.

Tak nebo tak, logickým důsledkem tisknutí bankovek byla vysoká míra inflace v jejichž podmínkách byly systémy sociálního zabezpečení tvrdě zkoušeny. Roku 1923 došlo ke stabilizaci měny a hospodářské podmínky v Německu se na Krátkou dobu uklidnily. Ještě předtím, než přišla další rána v podobě Černého pátku, podařilo se Výmarské vládě učinit v oblasti sociálního zákonodárství několik modernizačních kroků. V prvé řadě šlo především o centralizaci programu pro boj s nezaměstnaností a jeho pozdější přebudování do pojištění proti nezaměstnanosti roku 1927. Došlo také k oživení kolektivního vyjednávání, když vláda dala takto sjednaným smlouvám právní závaznost. Reformován byl i systém úrazového pojištění, do kterého bylo zařazeno i pojištění pro případ nemoci z povolání.

Hospodářská krize, následující po burzovním krachu roku 1929 ovšem pro vývoj i existenci systémů sociálního zabezpečení významnou ránu, která si vyžádala jejich podstatnou redukci. I tak ovšem jen obtížně přežívaly.

Po nástupu Hitlera do úřadu říšského kancléře prošlo sociální zabezpečení v Německu radikálními změnami. Nacistický režim byl přesvědčen, že je oprávněn využít jakýchkoli prostředků k dosažení svých cílů. To se týkalo i sociální oblasti státní politiky a všechny její systémy byly podřízeny státní kontrole a staly se politickým nástrojem v rukou nacistické vlády. Kromě toho režim odčerpával zdroje z jednotlivých programů a používal je k přípravě a vedení války. Politická konkurence či dialog nebyly v třetí říši absolutně tolerovány, a tak vedle zákazu všech politických stran kromě vládnoucí NSDAP došlo i ke zrušení odborů a kolektivního vyjednávání. Takový osud vůbec postihnul veškerou samosprávu.

## 5.5. Vývoj po 2. světové válce

Po roce 1945 se objevila další zátěž pro sociální zabezpečení v podobě demografických následků války. Takto je ve své stati uvádí Ch. Altenstetterová (Ch. Altenstetterová; Libor Musil editor; 1996: 53):

“Tvrdá politická realita poválečného období volala po vládním zásahu. Jak politické, tak sociální priority se soustředily na bezmála 10 miliónů utečenců z východu a sociální důsledky války. Čtyřicet procent populace tvořily vdovy, sirotci, váleční veteráni, uprchlíci a vysídlenci. Ještě než byl přijat nový ústavní řád, tedy ještě před rokem 1949, byly uzákoněny programy zdravotního, úrazového a sociálního pojištění a pojištění proti nezaměstnanosti, které zachovaly jak určité rysy výmarské legislativy, tak některá ustanovení nacistického režimu.

Legislativa upravující čtyři základní programy rozšířila dávky a poskytla různé kombinace lepších a nákladnějších služeb větším skupinám obyvatelstva. Legislativa a soudní rozhodnutí doplnily cíle zdravotního pojištění a ve skutečnosti je změnilo v naprosto jiný program.“

Po konci druhé světové války se vývoj sociálního zabezpečení v Německu ubíral cestou demokratického souboje politických stran. Veřejné mínění tehdy nebylo vůbec nakloněno cestě minimálního standardu, coby výchozího principu pro stanovení výše dávek. Nebylo významných sporů o tom, že by dávky měly uchovávat životní úroveň člověka, kterou si vybudoval vlastní prací, místo aby jen zaručovaly holé přežívání hraničící s chudobou.

Předmětem diskuze byl však poměr, který měl důchod vzhledem k předešlému výdělku představovat a v otázka způsobu zakotvení valorizace důchodů. Sociální demokraté podporovali návrh, aby starobní důchody odpovídaly 75% výše mzdy před odchodem do důchodu. Proti tomu byli křesťanští demokraté spolu s vládou. Ve studii zpracované pro kancléře Adenauera profesor Achinger se svými kolegy obhajoval názor, že

“Žádoucí úroveň příjmu by měla být dána nejenom sociálním zabezpečením samotným, ale také soukromými důchody a individuálními úsporami. Důchodci by měli mít příjem dostatečně vysoký na to, aby udržel jejich životní úroveň, nicméně sociální zabezpečení by mělo zabezpečovat pouze dvě třetiny tohoto příjmu. Proto se navrhovalo, aby se sociální zabezpečení rovnalo 50% mzdy před odchodem na odpočinek.“

(G.V. Rimlinger; Libor Musil editor; 1996: 71):

Co se valorizace důchodů týká, sociální demokraté byly zastánci automatického přizpůsobování důchodů růstu mezd. Odvolávali se přitom na solidaritu mladých se starými, jako morální princip sociální demokracie. Mimo to se opět (jako to učinily u poměru důchodu k předešlé mzdě) odvolávali na dávky státních úředníků, u kterých to takto fungovalo a kteří také často pobírali 75% posledního platu.

Proti uzákonění automatické valorizace se postavili křesťanští demokraté. Ti prosazovali variantu, kdy by důchody byly valorizovány na základě rozhodnutí, a to až po zkoumání ekonomické situace a vývoje za dané období. Činili tak z obavy z inflace, kterou by automatická valorizace mohla představovat a z obavy z narušení soběstačnosti a vůli občanů vytvářet vlastní úspory pro vlastní zabezpečení ve stáří.

Další otázkou bylo, zda důchody koncipovat jako jednotné, nebo diferencované podle výše předešlých příspěvků. V této bodě panovala shoda a důchody byly koncipovány jako diferencované. Za takové řešení se postavily i odbory a dost možná tím i přesvědčily sociální demokraty k vyslovení jasnějšího „ano“ pro diferenciaci.

Každopádně tato koncepce byla již tradičně zakořeněna v německém sociálním pojištění a současní pojištěnci měli dle této koncepce již nastavena svá očekávání. Fungující systém by tedy bylo velmi obtížné měnit za jeho běhu.

Vzhledem k tomu, že důchody byly odvislé i od délky přispívání, bylo nutné vyřešit i případy, kdy byli lidé v minulosti bez práce z jiného důvodu, než ze svého zavinění. Této problematice přidávaly na důrazu ještě léta, po která v Německu panovala masová nezaměstnanost nebo léta první a druhé světové války. Toto bylo vyřešeno tak, že roky takto strávené (a strávené získáváním vzdělání) se pojištěncům do celkové doby přispívání započítávaly.

Nesporné bylo i rozdělení přispívání mezi trojúhelník stát, zaměstnanci a zaměstnavatelé, tak jak tomu bylo již dříve v minulosti. Co se však týká poměru, jakým by tyto jednotlivé strany měly přispívat, už tak velká shoda nepanovala. Sociální demokraté spolu s odbory stály v opozici proti pokusům vlády a

křesťanských demokratů o omezení státních příspěvků. Tato jejich snaha byla obzvláště patrná u programů starobního a zdravotního pojištění.

U nemocenského se vláda snažila cestou participace pojištěnců na nákladech zmírnit zvyšující se finanční zatížení tohoto systému a co se starobních důchodů týkalo, vláda by nejraději odstranila státní příspěvky vůbec. S tím ovšem sociální demokraté nemohli souhlasit.

Otázkou, ovšem nijak moc spornou, bylo také koncipování správy jednotlivých programů (G.V. Rimlinger; Libor Musil editor; 1996: 71):

“V oblasti organizace a administrativy existovala v Německu téměř jednomyslná shoda v názoru, že je třeba zachovat tradiční systém decentralizace a účasti pojištěnců na řízení pojišťovacích agentur. Trend k unifikaci a slučování programů a vytváření větších administrativních jednotek, patrný ve většině zemí, nenalezl v Německu velkou podporu.

Obě strany dávaly před vytvořením větších jednotek, sdílejících společně riziko, přednost zachování samostatných programů pro skupiny, jako jsou manuální dělníci, zaměstnanci se stálým platem, horníci a zemědělci. Převládalo přesvědčení, že homogennější skupiny představují příhodnější základ pro sdílení vzájemných závazků a společných práv plynoucích ze sociálního pojištění.

Představa, že zastoupení pojištěnců v administrativních orgánech zvyšuje jejich smysl pro odpovědnost a nezávislost na státu, byla široce akceptována a měla řadu horlivých zastánců.“

## 5.6. Shrnutí

Výše nastíněný postup formování Německého poválečného sociálního státu dle mého názoru již odpovídá existujícímu prostředí sociálního státu, kde se v demokratických podmínkách střetávají různé pohledy a požadavky na fungování státu a plnění jeho úkolů v oblasti sociálního zabezpečení. Než ovšem toto prostředí mohlo vzniknout, musela si německá společnost projít dlouhým obdobím plným útrap a boje za sociální práva.

Myslím si, že na příkladu Německa lze velmi dobře pozorovat společenskou potřebu sociálního zákonodárství, a také to, jak tato potřeba v demokratických podmínkách přirozeně vystupuje na povrch a stává se důležitým předmětem politické diskuze. Pokud tomu tak není, existuje silné společenské napětí, tak jak tomu bylo za Bismarckových časů. Lze se jen domnívat, zda první světová válka a konec císařství coby její důsledek vývoji již zakotvených institutů pomohly a nebo je spíše zbrzdily díky následujícím inflačním a krizovým letům a díky nástupu nacistického režimu.

Na jedné straně vzniklé sociální problémy dodaly otázkám sociálního zabezpečení na naléhavosti, na druhé straně však celková situace a finanční vyčerpanost programů i státního rozpočtu neumožňovaly pokračovat v optimalizaci zákonných úprav.

Druhá světová válka a vůbec období od roku 1933 do roku 1945 představovalo další ostrý výkyv v kontinuitě vývoje pojetí a úpravy sociálního zabezpečení. Po jejím konci následovalo spíše období konsolidace, než boom, tak jako tomu bylo ve Velké Británii.

Tak jako všude jinde, druhá světová válka vedla i v Německu k semknutí společnosti a k posílení solidarity uvnitř ní. O základních rysech sociálního státu tak přes výše uvedené rozpory existovala shoda. Tyto rysy shrnuje Rimlinger v následujících bodech (G.V. Rimlinger; Libor Musil editor; 1996: 75,76):

”

1. Potřeba sociální ochrany příjmu je v průmyslové společnosti téměř univerzální; souvisí o s několika faktory
  - a. pro ohromnou většinu lidí se stala zdrojem příjmu práce, která v této funkci nahradila držbu půdy a vlastnictví majetku
  - b. moderní rodina není s to zaručit svým členům přijatelnou míru ochrany
  - c. dynamika moderních ekonomik vystavuje v podstatě všechny členy společnosti nebezpečí ztráty výdělečné schopnosti a pracovní příležitosti, a ochrana by se proto neměla omezovat jen na nějakou

jednu skupinu, která je momentálně pokládána za „ekonomicky slabou“.

2. Ochrana by se měla soustředit na uchování ekonomického statusu jednotlivce; tento princip je považován za slučitelný s ekonomickými možnostmi společnosti blahobytu
3. Ochrana by měla být pokud možno slučitelná s ekonomickými stimuly; to si vyžaduje takový systém sociálního zabezpečení, který do působení sil volného trhu zasahuje co možná nejméně.
4. Systém sociální ochrany by měl položit důraz na udržení, obnovu a zdokonalování schopnosti pracovat.
5. Všichni občané mají stejné právo na ochranu, což znamená, že diferencované úrovně ochrany odrážející rozdíly v sociálním statusu mezi bílými a modrými límečky nejsou již nadále přijatelné.
6. Organizace a správa musí zůstat decentralizované
7. Skutečné ekonomické náklady na podporu těch, kdo nejsou schopni pracovat, nesou lidé v dané době aktivní, a to bez ohledu na metodu financování.
8. Mimořádná ekonomická břemena, vyplývající například z války, či neodmyslitelné náklady na výchovu dětí v početných rodinách by měla nést společnost jako celek.“

## 6. Závěr

Oba příklady, jak Německo, tak Anglie ukazují, jak významnou úlohu hrají tradice, tedy především dosavadní úpravy a pojetí, v dalším vývoji sociálního zákonodárství a koncipování sociálního státu včetně jeho jednotlivých prvků a charakteristik.

Takto se v Německé úpravě od počátku jejího vývoje držely principy samosprávy a decentralizace u správy jednotlivých programů sociálního pojištění, tripartita příspěvků do těchto programů, diferenciacie příspěvků a dávek podle výše předešlého příjmu. Stejným způsobem přežily i některá opatření z doby nacistického režimu.

V Anglii se potom v průběhu staletí uchoval sklon poskytovat potřebným existenční minimum, kladení důrazu na ideu soběstačnosti jednotlivců a jejich vlastní odpovědnosti za svůj život a zabezpečení či například přístup nazývaný znevýhodnění závislých.

Lze proto dle mého názoru usuzovat, že zásadní změny v přístupu k sociálnímu zabezpečení ve státě se silnou tradicí se činí podobně obtížně, jako se samo zabezpečení zavádělo. V Anglii tak k takové razantní změně mohlo dojít při změně společenského rozpoložení po druhé světové válce.

Stejným způsobem jako tradice udržují podobu systémů sociálního zabezpečení v jedněch státech, v jiných – především v USA zase brání rozvoji těchto systémů a sociálního státu samotného. Ačkoli u příkladu Spojených států amerických je sporné zda lze mluvit o rozvoji sociálního státu, když velká část amerických autorů USA za sociální stát nepovažuje.

Ve vývoji obou těchto států lze také pozorovat dle mého názoru obecnou charakteristiku vývoje, neomezující se pouze na tyto dva vůdčí příklady. Jde o to, že s nárůstem průmyslu a později příchodem průmyslové revoluce, tak jak narůstala populace a došlo ke koncentraci lidí ve městech, vznikla společenská situace žádající si vládní řešení, neboť dosavadní vazby, které poskytovaly zabezpečení potřebným v případě některé ze sociálních událostí, byly narušeny (zejména zabezpečení jednotlivců v rámci jejich rodiny) nebo zrušeny (tak jak tomu bylo u odpovědnosti lenního pána za své poddané).

Kromě těchto demografických, společenských podmínek a technického pokroku bylo nejdůležitější skutečností pro rozvoj sociálního zákonodárství získání politických práv širším okruhem občanů a jejich následné rozšiřování. Souběžně s tímto procesem taky nově vzniklé široké masy nižších a středních tříd získávaly na politické důležitosti. Jakmile tento proces dostatečně pokročil, nenechala na sebe sociální práva a diskuze o nich čekat. Za účelem jejich prosazování vznikaly politické strany, které měly jako hlavní bod svého programu přispívání k rozvoji katalogu těchto práv.

Tyto strany se v počátcích potýkaly s nevolí vládnoucích kruhů, ale postupem času se etablovaly jako legitimní politické subjekty stejně jako zjednání o sociálních právech a podobě jejich provedení v legislativě se stala legitimní politická témata.

## 6.1. Krize sociálního státu

Od sedmdesátých let dvacátého století se v praxi začala projevovat již dříve teoreticky formulovaná krize sociálního státu. Musil uvádí (Libor Musil; 1996: 25) že podle Kleina (1993; 7-11)

„byli autory této hypotézy „neomarxisté“ (O’Connors, Gough a Offe) a konzervativně orientovaní teoretikové „nové pravice“ (Hayek, Friedman).“

Ve skutečnosti se tato teorie projevila coby následek ropných krizí, které se odehrály právě v sedmdesátých letech a přinesly s sebou hospodářskou recesi. Tato recese poměrně silně s koncepcí sociálního státu, která byla vybudována v podmínkách vysokého ekonomického růstu a sociálního konsenzu po druhé světové válce.

Tato krize se projevuje v několika rovinách sociálního státu. Potůček uvádí, že (Martin Potůček; 1995; 38) je přinejmenším třeba rozlišovat krizi nákladů, krizi efektivity a krizi legitimacy. Večeřa uvádí krizi ekonomickou, do níž zahrnuje krizi nákladů a efektivnosti, krizi politickou neboli krizi legitimacy a doplňuje je o krizi

demografickou (Miloš Večeřa; 1996: 62-63). Jednotlivé tyto roviny potom charakterizuje následovně:

»

1. **Neúměrný růst nákladů.** Většina západoevropských států na počátku devadesátých let nedosáhl reálný roční přírůstek hrubého národního produktu ani 1 %. Veřejné sociální výdaje však mají tendenci udržovat si svůj růst až o 5 % ročně a je velmi obtížné je redukovat. U nejrozvinutějších sociálních států dosahuje celkový podíl veřejných sociálních výdajů z HNP až úroveň kolem 60 % a dochází tak k tzv. „holandské nemoci“, kdy sociální výdaje vytlačují investiční prostředky a tvoří bariéru ekonomického růstu. Welfare state se kritikům zdá být příliš drahý, zpomaluje hospodářský růst a působí destabilizačně na hospodářství.
2. **Ztráta efektivnosti sociálního státu.** Zejména liberální kritikové poukazují na to, že obrovské náklady na sociální stát jsou málo efektivní, resp. zcela neefektivní, přičemž složitý systém redistribucí činí mechanismus sociálního státu neprůhledným a těžkopádným. Vlastní byrokratický aparát podle některých názorů spotřebuje prý až polovinu prostředků uvolněných pro sociální účely.
3. **Ztráta sociálního konsenzu.** Sociální konsenzus stál u zrodu welfare state a spočíval v akceptaci ideálu sociálního občanství, postaveného na zásadě úplné rovnosti občanů při uspokojování sociálních práv a na sociální solidaritě. Tento zdroj legitimity sociálního státu bohužel vyprchal. Jakou rovnost a na jakém standardu si vlastně sociální stát může dovolit? Neúměrný růst daní se týká postupně všech a nevede k většímu sociálnímu smíru, naopak chudí chtějí stále více.
4. **Demografické změny.** Jejich vliv se projevuje postupně již dnes, ještě výrazněji se však jejich hrozba projeví v blízké budoucnosti, a to zvláště v důsledku výrazného stárnutí populace. Dochází k růstu napětí mezi komplementárními skupinami sociální solidarity (mladí versus staří, zdraví versus nemocní apod.), kdy jedni musejí nést tíhu zvyšování úrovně

sociálního zabezpečení a růstu počtu beneficiantů bez reálné garance reciproční kompenzace v budoucnosti. Dochází tak k narušení „integračního kontaktu“, na němž je založeno zvláště sociální pojištění (typicky v systému „pay as you go“).

Krise ovšem nevedla k zániku sociálního státu, jak bylo v její teorii předvídáno. Ač jsou omezení v oblasti sociálního zabezpečení považována za politicky velmi těžko průchozí a pro stranu která je prosazuje představují velké nebezpečí co se týká ztráty preferencí u voličů, docházelo v průběhu následujících let k drobným, mnohdy maskovaným úpravám, které tu a tady ubíraly něco z celkových výdajů na tuto oblast. Tímto způsobem se podařilo krizové nedostatky na nějaký čas dostat do poměrně přijatelných mezí.

Nejožehavějším problémem ovšem zůstává krize demografická. V jejím důsledku lze očekávat snížení počtu ekonomicky aktivních osob, které by vytvářely zdroje pro fungování systému, a dále potom zvýšení nákladů především na starobní důchody a zdravotnické služby, které starší populace bude mít větší tendenci využívat.

Libor Musil říká že za možné řešení této problematiky je považováno snížení dávek, zvýšení důchodového věku, zvýšení daní a privatizace (Libor Musil; 1996: 27).

Co se dalších řešení krize týká, Potůček uvádí že (Martin Potůček; 1995: 38):

“přes zpochybňování úlohy státu při poskytování veřejných služeb, nikdo s vážnou tváří nehovoří o tom, že by stát měl tuto sféru opustit úplně. Spíše se uvažuje o zprostředkujících institucích, které tím, že jsou blíže občanovi – zákazníkovi, jsou schopny rychleji a lépe reagovat na jeho potřeby.

...Odborníci a praktici, kteří podporují pluralitu ve sféře veřejných sociálních služeb (welfare pluralism), jsou přesvědčeni, že “zatímco stát by si měl ponechat svoji regulativní funkci a být hlavním financérem veřejných sociálních služeb, jeho úloha v poskytování těchto služeb by měla být výrazně potlačena, přičemž by měla naopak odpovídajícím způsobem vzrůst role svépomocných a dobrovolných sdružení, neformálního sektoru a trhu“ (Johnson; 1987).

(pozn. Potůček nazývá welfare state státem veřejných sociálních služeb).

## 6.2. Současné trendy v směřování sociálního státu

V posledních desetiletích lze podle profesora Svallforse (Stefan Svallfors 2007) pozorovat ve vývoji sociálních států podobné tendence v jejich směřování. První z nich by bylo možné shrnout jako proměny, kterými prochází způsob správy a řízení jednotlivých částí i celého komplexu sociálního státu. Tyto proměny lze potom rozdělit do tří zásadních okruhů. Za prvé jde o posun k decentralizaci, který lze pozorovat ve většině západních zemí. Tento posun se opírá o rozšířené přesvědčení, že delegováním pravomocí a úkolů ze státu na nižší úroveň správy dochází ke zvýšení efektivnosti při plnění těchto úkolů a také k transparentnější přičitatelnosti odpovědnosti za způsob tohoto plnění. Vedle toho je ještě obvykle přijímáno přesvědčení, že efektivitu lze ve veřejném sektoru zvýšit tím, že je delegována rozpočtová odpovědnost na nejnižší možný stupeň a vytvořením tzv. „vnitřních trhů“, na kterých se tyto pověřené jednotky budou střetávat.

Vedle tohoto přesunu pravomocí směrem dolů ze státní úrovně, dochází také k přesunu pravomocí na úroveň nadnárodní. Nejpodstatnějším způsobem se tento posun projevuje v rámci Evropské unie. Vedle mezinárodních organizací, mezi kterými zaujímá přední místo Mezinárodní organizace práce, tu tak existuje nadstátní útvar, který svými normami přispívá k sjednocování některých principů sociálního zabezpečení, tak jak to činí mezinárodní organizace, ovšem má k tomu k dispozici účinnější prostředek v podobě komunitárního práva. Jak Evropská unie, tak příslušné mezinárodní organizace jsou garanty katalogů sociálních práv, a nad členskými státy tak existuje další institucionální úroveň, která různou měrou působí na jejich vnitřní politiky. Jako příklady těchto katalogů sociálních práv lze uvést Úmluvu o minimálních normách sociálního zabezpečení (Mezinárodní organizace práce), na evropské úrovni potom Chartu základních práv Evropské unie nebo Chartu základních sociálních práv zaměstnanců.

S výše uvedeným trendem decentralizace a přesunu pravomocí souvisí i vzrůstající komplikovanost systému tvorby politických rozhodnutí. Pro občana, který je v důsledku růstu vzdělanosti a informovanosti kvalitněji vybaven pro zaujímání vlastních politických stanovisek, je tak nyní mnohdy náročnější se v tomto systému zorientovat. Svallfors k tomuto uvádí citát Kumlina který říká že, pro obyčejného občana a mnohdy i pro zasvěceného pozorovatele je často obtížné zjistit, komu či jakému orgánu lze vlastně přičítat zodpovědnost za to které rozhodnutí (Kumlin 2003). Myslím že tímto způsobem může mezi občany docházet k frustraci a rezignování na vlastní politickou angažovanost, což by vedlo k poškození demokratického charakteru naší společnosti.

Třetím okruh proměn správy a řízení potom představuje výzva politickému systému v podobě zdokonalení způsobů neformálního ovlivňování rozhodovacích procesů zvenčí, tedy působením různých zájmových skupin. Za poslední desetiletí došlo k nárůstu jak síly tak počtu těchto skupin, přičemž podle Svallforse došlo zároveň k úpadku ve vyjednávání mezi tripartitou státu, odborů a zaměstnavatelů.

Domnívám se, že takováto působení na proces politického rozhodování, který by měl reflektovat především reálné potřeby ekonomiky a sociální sféry, mohou nezdravým způsobem působit na směřování i rychlost potřebných reforem či jednotlivých změn při přizpůsobování sociálního státu současné společensko-ekonomické situaci. Na druhou stranu si lze představit, že tyto skupiny zastupující marginální zájmy mohou v některých situacích naklonit ručičky vah takovým způsobem, že by došlo k přijetí potřebného, však většinově nepopulárního opatření.

Jakékoli takovéto vlivy, působící na schopnost sociálního státu adekvátně reagovat na aktuální realitu společenského vývoje považuji za velmi závažné, protože právě zde spatřuji jeden z nejhlavnějších pramenů problémů, jimiž v současnosti sociální státy procházejí. Rigidita a setrvačnost, kterou tato neschopnost reakce a předvídatosti přináší ovšem není vlastností samotného sociálního státu, kterak mu přisuzují mnozí jeho kritikové. Jde o důsledek stávajícího stavu politického systému a politické kultury, kdy zjednodušeně řečeno politické strany nemají dostatečnou vůli k politickým reformám za cenu ztráty voličů, kterých by se tyto reformy dotkly.

Dochází proto k tomu, že nutné změny jsou přijímány až na poslední chvíli či ještě později, v situaci kdy krizový stav přinutí politické soupeře ke spolupráci.

Jako další tendenci ve směřování sociálních států vidí Svallfors změny v sociální stratifikaci obyvatel, které se udály v souvislosti s restrukturalizací sociálních států poslední době. Proces těchto změn lze podle něj shrnout pod pojem „rekomodifikace“. Tento pojem si vypůjčuje od Breena, podle kterého je rekomodifikací proces, v jehož důsledku se jednotlivec stává, co se týká zajišťování jeho životní úrovně, více závislý na tržních silách (Breen 1997). Jde tedy o opačný proces, než jakým je dekomodifikace formulovaná Esping-Andersenem. Pro mnohé tak tento proces znamená odklon od jednoho ze samotných základních cílů sociálního státu.

Ačkoli je trend rekomodifikace podle Svallforse společný všem západním zemím, v těchto jednotlivých státech nenabývá stejného rozměru ani podoby, nýbrž se projevuje v odlišných formách.

Ke všem společným tendencím ve vývoji západních sociálních států, ač by mohl vzniknout dojem o opaku Svallfors uvádí že nejsou žádné známky ve sbližování mezi těmito státy, ba naopak. Lze podle něj spíše mluvit o „různých řešeních problémů, které jsou vše společné“ tak, jak to zhodnotili Scharpf s Schmidtem (2000).

Vzhledem k všemu výše uvedenému se domnívám, že sociální stát, potom co prošel od svého zformování obdobím rozkvětu i krize, nabyt určité zkušenosti takového charakteru, že ho tyto v současnosti vedou k hledání rozumné míry stanovení principů svého fungování, tak aby mohl nadále udržitelně fungovat v podmínkách nedokonalého politického prostředí aniž by však došlo k nějaké revoluci v jeho samotném koncipování.

## POUŽITÁ LITERATURA

Haskell H. J.; The New Deal in Old Rome; Alfred A. Knopf Inc.; New York 1947

Hazlitt Henry; The Conquest of Poverty; Foundation for Economic education Inc; New York 1996

Kotous, Munková, Peřina; Úvod do sociální politiky; Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, ediční středisko; Praha 2003

Kvasničková Alžběta; Dějiny ekonomického myšlení; nakladatelství Rego; Praha 1999

Lowe Rodney; The Welfare state in Britain since 1945; Palgrave MacMillan; New York 2005)

Maurois André; Dějiny Anglie doplněné o novější období Michelelem Mohrtem; Nakladatelství lidové noviny; 1995

Musil Libor - editor; Vývoj sociálního státu v Evropě; nakladatelství Doplněk; Brno 1996

Pierson, Castles - editoři; The Welfare state reader; Polity press; Cambridge 2006

Potůček Martin; Sociální politika; sociologické nakladatelství; Praha 1995

Svallfors Stefan – editor; The Political Sociology of the Welfare State; Stanford University Press; Stanford 2007

Večeřa Miloš; Sociální stát – východiska a přístupy; sociologické nakladatelství; Praha 1996

Vojáček, Schelle a kolektiv; Právní dějiny 2 Státy západní Evropy a USA; Masarykova Univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk; Brno; 1999

<http://cs.wikipedia.org/wiki/Dekomodifikace>; 2.7.2009

[http://cs.wikipedia.org/wiki/Inflace#V.C3.BDmarsk.C3.A1\\_republika](http://cs.wikipedia.org/wiki/Inflace#V.C3.BDmarsk.C3.A1_republika);  
30.10.2009

<http://en.wikipedia.org/wiki/Nazism>; 1.11.2009

<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>; 13.9.2009

<http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/elizpl.html>; 20.11.2009

[http://en.wikipedia.org/wiki/Elizabethan\\_Poor\\_Law\\_\(1601\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Elizabethan_Poor_Law_(1601)); 20.11.2009

[http://www.historyonthenet.com/Tudors/poor\\_law.htm](http://www.historyonthenet.com/Tudors/poor_law.htm); 20.11.2009

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/historyf.htm>;  
20.11.2009

## WELFARE STATE – HISTORICAL AND TEORETICAL BASIS

The diploma work dissertates about development of concept known as welfare state throughout the history until its formulation after the Second world war and touches several things around this theme.

The first chapter contains an introduction to structure of following chapters and explanation of why the approach I have chosen is mostly research of historical conditions of the development of social security, which has led into the birth of the welfare state itself. The reason why the accent is on historical basis of welfare state rather than on theoretical bases is because I believe that they played only side role in the process of forming. They participated on the development, but they weren't the moving force of it.

The second chapter mentions some of the definitions of welfare state by chosen authors and short thought on this theme by me, along with a brief delimitation of typologies of welfare state, as they were created by Gosta Esping-Andersen and Richard Titmuss.

In the third chapter I use an example of the old Rome to show some similarities with later development and problems of governing the welfare state. This part of work mostly turns around the time of rule of Gaius and Tiberius Gracchus and social reforms they have conducted.

The chapters four and five are the key chapters, in which the historical development of social security in Britain and Germany is described. Both of them are closed by brief summaries of what can be learned from this development.

The final chapter consists of summary of the historical development in Great Britain and Germany, crisis of welfare state and of contemporary development trends. The historical development, by my opinion, told us, how important is the role of traditionally rooted principles for forming of future social security. It also told us, that the most important impulse for expansion of social legislation was industrial revolution and effects it brought for the society, such as demographic changes, concentration of people in the cities and invasion of previous social bindings.

Klíčová slova: Sociální, stát.

Keywords: Welfare, state.