

Jakub Rákosník

**Odvrácená tvář
meziválečné
prosperity.**

Nezaměstnanost
v Československu
v letech 1918–1938

Odvrácená tvář meziválečné prosperity
Nezaměstnanost v Československu v letech 1918-1938

PhDr. et JUDr. Jakub Rákosník, Ph.D.

Recenzovali:

prof. PhDr. Zdeněk Kárník, DrSc.

doc. PhDr. Jana Čechurová, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum
Redakce Mgr. Iva Sokolová a Mgr. Ondřej Sýkora
Obálka a grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2008

© Jakub Rákosník, 2008

ISBN 978-80-246-1429-8

ISBN 978-80-246-2817-2 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2014

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

PODĚKOVÁNÍ	7
PŘEDMLUVA	9
KAPITOLA PRVNÍ: ZROZENÍ NEZAMĚŠTNANOSTI	17
1.1 Nezaměstnanost v Československu – cesta od konce na počátek	17
1.2 Otázky konceptualizace nezaměstnanosti v sociálněhistorickém výzkumu	29
1.3 Kapitalismus a nezaměstnanost I – hledisko národohospodářské	36
1.4 Kapitalismus a nezaměstnanost II – hledisko morální	43
1.5 Myšlenka peněžní podpory	52
Závěr	67
KAPITOLA DRUHÁ: PROBLÉM NEZAMĚŠTNANOSTI ZA VÁLKY A V PRVNÍCH TÝDNECH EXISTENCE ČESKOSLOVENSKÉHO STÁTU (1914–1918)	69
2.1 Trh práce za války 1914–1918	69
2.2 Trh práce v závěru války a v období vzniku Československa	84
2.3 Vznik československé péče o nezaměstnané v prosinci 1918	92
Závěr	107
KAPITOLA TŘETÍ: POVÁLEČNÁ HOSPODÁŘSKÁ KRIZE A JEJÍ PŘEKONÁNÍ V LETECH 1919–1924	109
3.1 Úprava podpor v nezaměstnanosti z let 1919–1921	109
3.2 Ostatní podpůrná opatření	120
3.3 Hospodářské podmínky v počátcích ČSR	134
3.4 Nezaměstnanost a stabilita státu	138
3.5 Nová úprava podporování z roku 1921	146
3.6 Statistika trhu práce 1919–1925	154
Závěr	159
KAPITOLA ČTVRTÁ: ZAVEDENÍ GENTSKÉHO SYSTÉMU A KONJUNKTURA ZLATÝCH LET (1924–1929)	160
4.1 Hospodářské a společenské předpoklady péče o nezaměstnané ve druhé polovině 20. let	160
4.2 Přípravy pojišťovacího systému se státním příspěvkem	166
4.3 Realizace gentského systému v československých podmínkách	179
4.4 Ostatní formy péče a diskuse o novelizaci gentského systému	192

4.5 Statistika trhu práce v letech 1925–1929	202
Závěr	206
KAPITOLA PÁTÁ: VELKÁ HOSPODÁŘSKÁ KRIZE – TŘI PILÍŘE STÁTNÍ PÉČE	207
5.1 Hospodářské podmínky	207
5.2 Nová úprava gentského systému z roku 1930	217
5.3 Odbory a jejich pokladny	222
5.4 Státní stravovací akce	233
5.5 Nezaměstnanost a obecní rozpočty	246
5.6 Produktivní péče	250
5.7 Hnutí nezaměstnaných	254
5.8 Snahy o reformu péče	270
5.9 Vývoj na trhu práce v letech 1930–1933	274
Závěr	279
KAPITOLA ŠESTÁ: CESTA OD KRIZE HOSPODÁŘSKÉ KE KRIZI POLITICKÉ	281
6.1 Hospodářské podmínky	281
6.2 Tři pilíře státní péče o nezaměstnané 1933–1938	289
6.3 Ostatní formy péče o nezaměstnané ve 30. letech	298
6.4 Úvahy o reformě	309
6.5 Samostatní výrobci	312
6.6 Inteligence	319
6.7 Mládež	325
6.8 Nacionální aspekty nezaměstnanosti	333
6.9 Statistika trhu práce v letech 1933–1938	348
Závěr	350
KAPITOLA SEDMÁ: VÝVOJ ZPROSTŘEDKOVÁNÍ PRÁCE A SČÍTÁNÍ NEZAMĚSTNANÝCH	353
7.1 Problémy sčítání nezaměstnaných	353
7.2 Systém zprostředkovatelen	358
7.3 Jak se vlastně hledala práce?	369
KAPITOLA OSMÁ: ŽIVOT NEZAMĚSTNANÝCH	375
8.1 Svět nezaměstnaných	376
8.2 Životní úroveň nezaměstnaných	399
KAPITOLA DEVÁTÁ: ČESKOSLOVENSKÁ NEZAMĚSTNANOST V MEZINÁRODNÍ PERSPEKTIVĚ	411
9.1 Povaha pojistných systémů	411
9.2 Vývoj nezaměstnanosti	419
Závěr	423
ZÁVĚR	425
SUMMARY	431
ZKRATKY	435
SEZNAM TABULEK, GRAFŮ A MAP	437
SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY	439
JMENNÝ REJSTŘÍK	458

PODĚKOVÁNÍ

Tematikou dějin sociálních států jsem se začal zabývat na samém konci minulého století, kdy jsem byl již několik let studentem oborů historie a politologie na Filozofické fakultě UK a právě jsem zahajoval studium na Právnické fakultě. Výsledkem tohoto mého rozhodnutí (a doufám, že nikoli posledním) je i tato kniha. Jejím základem je má dizertační práce, kterou jsem obhájil v listopadu 2004 na pražské Filozofické fakultě UK a kterou jsem v průběhu následujícího roku upravil do knižní podoby.

Tato dizertační práce by nevznikla bez obětavé péče, pomoci, ba i povzbuzování v krušných chvílích ze strany řady osob, jimž bych na tomto místě rád vyjádřil své poděkování. Jmenovitě musím poděkovat zvláště pracovníkům Všeodborového archivu ČMKOS doc. Jiřímu Pokornému a Lenislavě Fenckové, bez jejichž vstřícnosti bych řadu zásadních dokumentů hledal jen těžko. Totéž patří i bezpočtu pracovníků Národního archivu ČR, tehdejšího Státního ústředního archivu, odkud jsem pořizoval značnou část archivních pramenů. Můj dík patří též doc. Janě Čechurové, pod jejímž vedením jsem zdárně absolvoval doktorské studium a napsal dizertační práci, a také prof. Zdeňku Kárníkovi, oponentovi, jehož letité zkušenosti s dějinami I. republiky se mi staly v průběhu mé dosavadní nedlouhé badatelské praxe vsutku nepostradatelnými.

V neposlední řadě děkuji též mé rodině: matce Ludmile, mé dlouholeté partnerce dr. Lucii Zadražilové a také otci, kterému však již nebylo souzeno dožít se výsledků mých dlouholetých studií, v nichž mě spolu s ostatními příbuznými neochvějně podpořoval.

PŘEDMLUVA

Vnímáme s jakousi samozřejmostí, že sociální práva člověka jsou dnes součástí mezinárodních úmluv stejně jako základních ústavních dokumentů České republiky. Listina základních práv a svobod garantuje právo na práci stejně jako na hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti (čl. 26) a činí tak v návaznosti na Deklaraci OSN z roku 1948 a pakty o lidských právech ze 60. let. Toto zakotvení sociálních práv však není nějakým samozřejmým výsledkem dějinného vývoje a není mimo možnosti lidské fantazie představit si nějaký alternativní vývoj. Sociální státy v podobách, v jakých se konstituovaly v období po 2. světové válce, nejsou výsledkem nějakého historicky deterministického, nutného vývoje lidstva. Jejich genezi nelze vyložit pouze z hledisek hospodářského vývoje a posunů v sociální stratifikaci moderní společnosti. Skutečnost, že existuje sociální stát, tedy stát, který přebírá odpovědnost za sociální situaci svých obyvatel, je v nemenší míře zapříčiněna hledisky normativními, která jsou vyvozována z dobově hegemonických představ o podstatě člověka, jeho potřebách či morálních hodnotách, k nimž se má „normální“ jednatlivec upínat. Z těchto představ se následně vyvozuje definování sociální potřeby, tj. definování osob, které je žádoucí podporovat z veřejných prostředků. O takových hodnotových otázkách nepanuje jednoznačný konsenzus dnes, stejně jako o nich nepanoval ani v minulosti. Proto také standardní učebnice sociální politiky zpravidla také obsahují i popisy jednotlivých ideologických proudů a jejich přístupu k řešení sociálních problémů. Ostatně dnešní frekventované téma krize sociálního státu se netýká jen parametrů jednotlivých zabezpečovacích systémů. V České republice se dnes daleko více hovoří právě o těchto parametrech, tedy o způsobech financování těchto systémů, což se nám jeví jako nejpálčivější otázka. Krize sociálního státu však není vůbec jen otázkou trvalé finanční udržitelnosti nákladné sociální politiky, nýbrž i krizí hodnot, na nichž byly sociální státy vybudovány. Nejde tedy jen o otázku „*jak financovat*“, ale neméně též o otázku „*koho podporovat*“ a hlavně „*proč*“.

Jestliže u starobních důchodů jsou poslední dvě otázky vcelku bezproblémové a palčivá je hlavně ta první, u zdravotního pojištění to již tak jasné není. Ještě složitější je to s podporou v nezaměstnanosti a zřejmě nejvíce sporů vyvolávají instituty, jakými jsou v současné České republice „sociální péče“ a hlavně „státní sociální podpora“, které garantují, řečeno zjednodušeně jazykem starší sociální politiky, každému „právo na existenci“. Právě klienti tohoto druhu sociálního zabezpečení bývají u většinové populace nejčastěji v podezření z lenosti či příživnictví. Taková podezření pak samozřejmě otrásají i samotnou legitimitou sociálního státu. Pokud se dnes stále častěji v rozvinutých zemích hovoří o potřebě komplexní reformy sociálního státu, musí se brát v úvahu všechny tři výše uvedené otázky a nikoli jen finance.

Sociálně historický výzkum nezaměstnanosti v delší časové perspektivě posledních dvou století poukazuje na výše uvedené problémy. Může se to zdát překvapující, ale pojem „nezaměstnanost“¹ ve svém dnešním významu totiž vůbec není starého data, ba můžeme říci, že k jeho prosazení nedošlo dříve než v meziválečném období. A totéž platí o podporách v nezaměstnanosti (zvláště těch peněžních), jejichž kontinuální vývoj není o mnoho delší než jedno století. Trvalo několik desetiletí, než experti v evropských státech na konci 19. století a na počátku 20. století vymysleli podpůrný pojišťovací systém proti následkům nezaměstnanosti. Panovaly totiž pochybnosti, zda je takový systém udržitelný, což také potvrzovaly i první neúspěchy v realizaci těchto snah a finanční krachy. Nicméně i přes velké obtíže, s nimiž se ve 30. letech potýkaly pojišťovací systémy např. v Německu či v Polsku, můžeme říci, že nejpozději do roku 1911, kdy byl v Anglii zaveden národní obligatorní systém pojištění v nezaměstnanosti, byla vyřešena otázka „jak“. Existovala řada verzí pojištění v nezaměstnanosti a je tomu tak dodnes. Je jisté v tomto směru zajímavé, že odborářský model (tzv. gentský systém), který používalo meziválečné Československo, je dodnes užíván v některých evropských zemích.

Zodpovězení otázky „*proč podporovat*“ se zdá být jednoduché: Je to přece z důvodu nedobrovolné ztráty práce, která dotyčnému zajišťovala obživu. A tím máme dánu odpověď i na otázku třetí: „*koho podporovat*“. Když však přistoupíme ke studiu historických pramenů, zjistíme, že v minulosti takto jednoduše postavené odpovědi nefungují. Stačí jen zdánlivě nevýznamný výrazový posun v textu právní normy, v níž na místo pojmu „práce“ figuruje pojem „zaměstnání“, a změní se tím životní osudy tisíců

¹ Jde o práceschopnou osobu, která chce pracovat a přes tuto snahu je v daném okamžiku bez zaměstnání. MAREŠ, P.: *Nezaměstnanost jako sociální problém*, Praha 1998, s. 17.

lidí. Ztratit práci může každý, kdo pracuje. Ztratit zaměstnání však může jen ten, kdo byl zaměstnán, tj. byl v závislém pracovním poměru. Tato pojmová distinkce byla pro meziválečnou legislativu zcela zásadní. Takový živnostník mohl nemít práci, ale nebyl nezaměstnaný, a zpravidla také cítil svou statusovou odlišnost od „běžných“ nezaměstnaných, kteří se ve své většině rekrutovali z dělnické třídy.

Hledání odpovědi na otázky „koho“ a „proč“ však vyvolává i další obtíže. Je zřejmé, že mezi „nezaměstnaným“ a „vagabundem“ je jasná významová distinkce, ačkoli oba podle svého zevnějšku mohou vypadat stejně. První je uvržen do nepříjemné sociální situace nedobrovolně, zatímco u druhého jde o stav dobrovolný, resp. presumuje se jeho vůle na daném stavu nic neměnit a nezačlenit se mezi pracující. Pokud však neexistuje účinný systém zprostředkování práce v době hospodářské deprese, těžko v reálném životě oba dva od sebe odlišit. V tom se ukázal být kámen úrazu např. předlitavského protituláckého zákonodárství. Z výše uvedených důvodů v návaznosti na zahraniční výzkumy hovořím v této knize o nezaměstnanosti jako jazykovém, institucionálním a statistickém konstraktu.

Jestliže nezaměstnanost je považována především za otázku individuálního neštěstí nebo ještě hůře osobní nezodpovědnosti, a nikoli za důsledek hospodářských výkyvů, což v 19. století nebylo zase tak neobvyklé přesvědčení, je pak zcela legitimní otázka, zda je potřebné takové pochybné jednotlivce vůbec podporovat. A když k těmto pochybnostem přistoupí vědecké pochybnosti o smysluplnosti materiální podpory chudých, které proslavil např. T. Malthus či D. Ricardo, zjistíme, že společnost 19. století reflektovala (tj. jazykově definovala) fenomén nezaměstnanosti zcela odlišně, než je tomu dnes, a proto s těmi, které my dnes považujeme za nezaměstnané, zacházela také úplně jinak.

Je zřejmé, že výše uvedená problematika úzce souvisí s jazykem, resp. „jazykovými popisy“ (slovníky pro popsání vnímaného jevu).² Je lapidárním poznatkem, že když nepracujícímu jednotlivci připišeme označení lenoch, vagabund apod., jeho sociální status bude zcela odlišný, než když bude považován za nešťastnou oběť výkyvu na trhu práce. I to je důvod, proč v této práci hájím názor, že nezaměstnanost byla „vynalezena“. Nejde zde totiž primárně o hospodářské dějiny ekonomických cyklů v Evropě, popř. o výzkum frikci na trhu práce v minulosti, kde lze možná i popřít názor, že nezaměstnanost byla vynalezena, protože jednoduše vyplývá

² RORTY, R.: *Nahodilost, ironie, solidarita*, Praha 1998, s. 81. TÝŽ: *Postmoderní buržoazní liberalismus*, Filozofický časopis 45, 1997, č. 4, s. 612. Srv. též PEREGRIN, J.: *Richarda Rortyho cesta k postmodernismu*, Filozofický časopis 42, 1994, č. 3., s. 388.

z objektivní situace na trhu.³ V centru pozornosti zde naopak stojí právě výzkum způsobů zacházení s lidmi, které my dnes označujeme jako „nezaměstnané“. S takovým způsobem tázání se samozřejmě mění i perspektiva nahlížení studovaného tématu. Výstižně v tomto smyslu již v roce 1942 poznamenal Clarence D. Long, že „...ještě není všeobecně uznáno, že pojmové znaky definující nezaměstnanost nejsou věčné hranice, nýbrž široké polemické pole, kde se stále střetávají rozličné ekonomické a sociální filozofie“.⁴

Nezaměstnaní jako sociální skupina jsou v této práci pojímání ve smyslu diskursivní reality a nikoli ve smyslu reality ontologické. Tento názor vychází z přesvědčení, že je nemožné abstrahovat zkušenost od jazyka, který strukturuje její vyjádření.⁵

V následujících kapitolách bude patrné, nakolik jazykové definice určovaly sociální postavení nepracujících osob. Pokud tak neučiníme a budeme nezaměstnanost chápat jako pojem neměnným způsobem definovaný, tak jeho aplikace na vzdálené historické události zcela změní naše porozumění a hodnocení. Z interpretace pramenů by nám jasně vyplynulo, že si lidé v minulosti „skutečnou“ nezaměstnanost neuvědomovali, že byli krutí a vlastně i zaostali, zatímco my jsme již konečně nahlédli pravdu. Takové imputování našich dnešních zažitých významů do minulosti sice zkonstruuje působivou pokrokovou linii výkladu k oslavě sociálních vymožeností naší současnosti; ale to je asi tak všechno. Učiní tak však za cenu odsouzení minulých generací jako neosvícených. Tento způsob historického výkladu s jeho extrémní podobou v komunistické historiografii červených nití historického vývoje se nezdá být adekvátním a hlavně ani příliš užitečným.

Tak jako jazyk není „zrcadlem přírody“ v přírodních vědách, není jím ani ve vědách sociálních. Současný diskurz sociálního státu není nějakým definitivním řešením. Jde o sociální praxi, která není nedotknutelná a nezměnitelná, o čemž nás ostatně soustavně utvrzují libertariánské či konzervativní ataky na jeho hodnotové základy. Studium dějin nezaměstnanosti je v tomto směru dobrou příležitostí ukázat, jak jsou instituty sociální politiky závislé na jazykové strukturaci reality a proměnách těchto popisů. V novověkých evropských dějinách se totiž status nezaměstnaných (resp.

³ Ponecháváme zde stranou poznatek, že politická ekonomie po celé studované období nedospěla ke konsenzu ohledně definování nezaměstnaných. Srč. LONG, C. D.: *The Concept of Unemployment*, Quarterly Journal of Economics 57, 1942, č. 1, s. 1–30.

⁴ Tamtéž, s. 2.

⁵ K tomuto metodologickému přístupu srč. JONES, G. S.: *Languages of Class – Studies in English Working Class History 1832–1982*, Cambridge 1983, s. 8–23.

těch, které my tak označujeme) proměňoval a na tom neměl určující podíl jen rozvoj kapitalismu, nýbrž i vědecké poznatky, kulturní představy a morální kritéria konkrétní doby. Z tohoto hlediska, kdy nezaměstnaní v dnešním smyslu byli v minulých staletích subsumováni pod jiné pojmové kategorie, ať již v zásadě pozitivní, jako byli středověcí ctnostní žebráci, nebo negativní, jako je novověký vagabund, můžeme mluvit o tom, že společnost si nezaměstnanost „vynalezla“. A proto většina obsahu knihy se točí stále kolem centrálních otázek: Kdo je sociálně potřebný? Je podpora spravedlivá? Má vůbec společnost někoho podporovat?

Spíše než ke klasické analýze diskurzu zde směřuji především ke sledování, jak reálně působí právní normy, v nichž se projevují myšlenkové zlomy představující přechod od jednoho slovníku k jinému. Jde o výzkum vynalézání nových jazykových popisů (slovníků), o nichž hovoří výše citovaný R. Rorty, a jejich adaptace včetně mocenského vynucování platným právem v životě společnosti. Právě tyto jazykové proměny sehrávají podle mého názoru klíčovou roli v proměnách sociální péče o nepracující a jejich výzkum považuji za užitečnější než výklad opírající se výhradně o dogma třídních zájmů či o determinanty vývoje struktury hospodářství, jakkoli takové podmínky nelze samozřejmě ve výkladu přehlížet.

Odpovědi na výše uvedené otázky ohledně potřebnosti určují, jaký status budou mít určití jedinci ve společnosti a jak se s nimi bude zacházet. Jedná se o ty odpovědi, které se dočkaly normativního posvěcení; tj. staly se součástí právní normy. Právníci zpravidla nemají potřebu platnou právní normu zkoumat z hlediska axiologického. Jejich úkolem je platnou a účinnou normu aplikovat. Těmito otázkami se zabývá zákonodárce, jenž určuje, které hodnoty a jaké jazykové definice bude právní norma zakotvovat. Jestliže výše byla nezaměstnanost uchopena jako problém jazykový, je nutné dodat, že zároveň je i problémem politickým, protože zákonodárství je neodmyslitelným výsledkem politických střetů. Důraz na studium dějin sociální politiky z hlediska jazykových popisů předpokládá rezignovat na stanovení „věčných“ férových procedurálních pravidel spravedlnosti. Kdyby taková pravidla byla k dispozici, znamenalo by to, že je možné nalézt i pravá spravedlivá kritéria pro stanovení parametrů sociálního zabezpečení. Výstižně v tomto směru poznamenal v roce 1995 Pavel Barša: „Radikální mnohost však znamená konec této iluze [stanovení „věčných“ férových procedurálních pravidel spravedlnosti – vložil J. R.] – žádný takový neutrální a homogenní prostor neexistuje. Sociálně-politické struktury povstávají ze sváru vzájemně se vylučujících identit a zájmů a z jejich kompromisů odrážejících poměr sil. ... Lidské identity, hodnoty a zájmy jsou často nesouměřitelné, protikladné a vzájemně

se vylučují. Vítězství jedněch znamená oběť druhých. Neutrální půda, na níž bychom všichni stáli a jež by naše úsilí harmonizovala, neexistuje...“⁶ To jsou důvody, proč se v této knize klade důraz na nezaměstnanost jako problém jazykový a politický a proč rozborů vzniku právních norem a jejich aplikace zde zabírají tolik prostoru. Diskuse odborníků, oběžníky správních úřadů či obyčejné přestřelky poslanců v zastupitelských sborech jsou prameny, v nichž nalézáme odpovědi na to, v čem tehdy lidé nacházeli příčiny ztráty práce a v čem spatřovali adekvátní prostředky nápravy. A těchto příčin a léčebných doporučení se v průběhu sledovaného období objevilo množství skutečně nepřehledné.

Proto jsem nechtěl v této knize ukázat jen drobné příběhy lidí, kteří v době velké hospodářské krize ztratili práci, nebo popsat systém meziválečného československého sociálního práva, nýbrž věnovat pozornost výše uvedeným aspektům. Cílem této publikace nebylo jen vytvořit další položku do obrovské bibliografie historických prací o „těch druhých“; tj. o marginalizovaných jednotlivcích či skupinách, což je směr bádání, který nejpозději od 70. let minulého století získal v sociální historiografii velkou popularitu, nýbrž postihnout způsoby, jakými se utvářela moderní sociální politika. Z tohoto důvodu se v této knize pokusím zodpovědět následující otázky.

Na počátku stojí nepochybně otázka: odkud se nezaměstnanost vlastně vzala? Za další klíčový problém pak považuji sledování kontextu československé péče o nezaměstnané. Tedy přesněji otázku po tom, odkud brali politikové inspiraci pro realizovaná opatření, jaké měli možnosti a jak efektivně tyto možnosti využívali. To stejně jako v případě otázky předchozí vyžaduje sledovat zahraniční vývoj i vývoj domácí před rokem 1918. Tato širší perspektiva pak vybízí, abychom nalézali dlouhou kontinuitu tam, kde máme z politických dějin zažitá striktní předělová data. Proto např. 28. říjen 1918 v tomto textu nebude znamenat počátek nové kapitoly, nýbrž pouze katalyzátor předchozího vývoje.

Třetí otázkou, na kterou jsem se rozhodl v tomto textu odpovědět, je, jaká byla kvalita československé péče o nezaměstnané. Byl gentský systém skutečně tak nešťastným řešením, jak tvrdili jeho kritici? Byl to skutečně trik fašistické vlády zastírající vykořisťování proletariátu, jak omílali komunisté, a bylo obligatorní pojištění, jak se domnívali jiní, skutečně oním vysněným systémem?

Vedle mnoha dílčích otázek, kterým budu věnovat na různých místech pozornost, vyvstává ještě jedna zásadní otázka, čtvrtá. Nezaměstnaní ne-

⁶ BARŠA, P.: *Tři liberalismy v angloamerické filosofii*, Reflexe 1995/13, s. 16 a 18.

byli jen objekty státní péče. Byli to lidé s autonomním jednáním, vlastními představami o světě stejně jako jedinečnými životními strategiemi. Proto jako další otázku jsem si vytyčil alespoň rámcové poznání (protože spolehlivých pramenů není mnoho) myšlenkového obzoru nezaměstnaných a jejich každodennosti.

Kolem těchto čtyř zásadních tematických okruhů je pak vystavěna i celková struktura práce, v jejímž rámci se zabývám řadou dalších dílčích témat a jimž je do značné míry podřízeno i dělení textu do kapitol a subkapitol.

Proto jsem zvolil následující tematickou strukturu práce: Otázkám konceptualizace nezaměstnanosti a počáteční reflexe tohoto pojmu společností v 19. století je věnována kapitola první. Její závěrečná část pak pojednává o zrození myšlenky podpory nezaměstnaných jako systémového prvku sociální politiky moderních států. Začíná vlastně z časového hlediska na konci vyprávění, v pomnichovské II. republice, a to především proto, aby měl čtenář lepší možnost postihnout vývoj proměn sledovaných fenoménů v dlouhém období předchozím.

Druhá kapitola pak popisuje problémy trhu práce v období 1. světové války a zasahuje až do počátků roku 1919. Kapitola třetí a čtvrtá mapují vývoj ve 20. letech včetně postižení základních vývojových trendů v československé ekonomice. Od roku 1924 nehrála nezaměstnanost (s výjimkou hospodářského výkyvu v roce 1926) zásadnější roli ani ve státní politice, ani v hospodářství. Proto bylo možné ve čtvrté kapitole podrobněji rozebrat tehdejší reformní návrhy, z nichž některé se staly předmětem právní úpravy na počátku velké hospodářské krize.

Periodizace péče o nezaměstnané ve 30. letech není tak jednoznačná jako v desetiletí předchozím, kde je jasným přelomem rok 1925, a proto jsem v pojednání o této periodě částečně opustil důsledný chronologický popis problematiky. Proto pátá kapitola, která je věnována hlavně palčivým otázkám let 1930–1933, zvláště v případě pojednání o státní stravovací akci a produktivní péči, hojně zasahuje citovanými příklady i do druhé poloviny 30. let. Sem je také zařazeno pojednání o hnutí nezaměstnaných především z důvodů časových, protože vrcholilo v letech 1931–1933. Rámcově lze říci, že tato kapitola postihuje tři klíčové metody tehdejší státní péče o nezaměstnané (gentský systém, státní stravovací akci a produktivní péči), zatímco ostatním způsobům péče je věnována kapitola šestá (např. sbírkovým akcím, pracovním táborem atd.). V ní se také rozebírá zvláštní dopad nezaměstnanosti na určité skupiny občanů, jako byla např. inteligence, mládež či německé obyvatelstvo v pohraničí. Kapitola sedmá se pak zabývá dvěma klíčovými otázkami,

které kontinuálně prostupovaly celé meziválečné období, a proto nebylo dost dobře možné komplexně se jim věnovat v rámci některé z předchozích kapitol. Jde jednak o institucionální vývoj zprostředkování práce a s ním úzce spjatý problém sčítání nezaměstnaných, protože statistika produkovaná na základě údajů zprostředkovatelen vykazovala citelné mezery. V poslední subkapitole pak má čtenář možnost seznámit se s tím, jak v praxi vlastně vypadalo, když se člověk v době velké hospodářské krize snažil hledat práci.

Jestliže se dosavadní výklad orientoval především na systémové otázky státní péče o nezaměstnané, nemůžeme odhlédnout od jejich reálného efektu v životě společnosti i dopadu na životní osudy jednotlivých nezaměstnaných. Této otázce se věnuje kapitola osmá. Její první část se v rámci možností snaží zachytit životní strategie nezaměstnaných. Protože soustavnější prameny o životě nezaměstnaných máme hlavně z 30. let, vyprávění se nutně orientuje na období velké hospodářské krize. Nicméně díky znalosti pečovatelského systému stejně jako odlišností dopadu nezaměstnanosti ve 20. letech si může čtenář učinit určitý obrázek z tohoto vyprávění také o době předchozí. Druhá část kapitoly se potom věnuje pokusu o nastínění životní úrovně nezaměstnaných. Vzhledem k tomu, že některá čísla jsou nutně hypotetická a mnohdy se jedná také o první hlubší historický výzkum, jsem si vědom určité provizornosti kvantifikujících závěrů stejně jako jejich možné nepřesnosti. Poslední, devátá kapitola je pak snahou o zasazení československé zkušenosti do mezinárodního kontextu. Rovněž i v tomto případě jde v domácí historiografii takřka o „pole neorané“, a proto jsou zde uvedené závěry pouze dílčí a vztahují se jen k některým vybraným problémům. Ostatně s ohledem k tematickému vymezení je to nevyhnutelné, protože komplexní pojednání by si vyžádalo samostatné knižní zpracování. Nicméně osvětlení zahraniční zkušenosti může nejen lépe pochopit to, co se ve 30. letech v Československu dělo, nýbrž také nepřímou odpověď na některé otázky, které domácí prameny pro Československo zodpovědět nedokážou.

KAPITOLA PRVNÍ: ZROZENÍ NEZAMĚŠTNANOSTI

„Ačkoli nezaměstnanost soužila kapitalismus již od průmyslové revoluce, bylo možné pochopit její příčiny a související náklady teprve po vzniku soudobé makroekonomické teorie“

(SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D.:
Ekonomie, Praha 1991, s. 302)

1.1 Nezaměstnanost v Československu – cesta od konce na počátek

Byla nezaměstnanost vynalezena, nebo ji zrodily ekonomické podmínky průmyslové revoluce? V této kapitole, kterou uvedla na první pohled poněkud znepokojující teze z klasické učebnice ekonomie, se pokusím ukázat, že jakkoli je kapitalismus pro vznik tohoto fenoménu nepostradatelný (z hlediska hospodářských cyklů, proměn struktury hospodářství, funkce práce ve společnosti atp.), nezaměstnanost byla, jak jsem již nastínil v úvodu knihy, „vynalezena“. Jistěže stavy, na které je tento moderní pojem aplikovatelný, tu byly podstatně dříve, avšak buržoazní společnost 19. století jen zdlouhavě přistupovala na takový popis, který my dnes považujeme za samozřejmý. Nepřímo tomu napovídá i relativně pozdní užití substantiva „nezaměstnanost“ v běžné mluvě v jazycích různých zemí.¹ I to je důvod, proč své vyprávění navzdory požadavku chronologické kontinuity zahajují na jeho konci; v momentu, kdy nezaměstnanost je pojmenována a řešena a kdy je již k dispozici většina ekonomických

¹ V hospodářsky nejvyspělejších zemích tomu nebylo dříve než před rokem 1870. Stejně tak i v češtině se pojem častěji vyskytuje až od 80. let 19. století (viz níže). V mezinárodním měřítku historici spatřují jisté definiční ustálení pojmu teprve na konci 20. let 20. století. Viz EICHENGREEN, B. – HATTON, T. J. (eds.): *Interwar Unemployment in International Perspective*, Dordrecht–Boston–London 1988, s. 3–5.

a sociálně-politických nástrojů, které jsou užívány i dnes (jistěže řada z nich, jako např. pracovní tábory, byla zase raději opuštěna). Způsob užití těchto nástrojů se bude lišit ve fašistických, komunistických i v poválečných státech smíšených ekonomik. Jmenovatel v otázce hospodářské politiky všech těchto režimů je však společný, zrozený z tragického dopadu velké hospodářské krize – touha po plné zaměstnanosti.

Když v důsledku mnichovské dohody ztratilo Československo rozsáhlá pohraniční území, vypuklo s tím také značné zatížení pracovního trhu ve zbytku státu, do kterého nyní proudily zástupy uprchlíků z odstoupených oblastí. Nešlo jen o sudetoněmecké pohraničí, nýbrž brzy také o části postoupené Polsku a Maďarsku. Údaje o počtu těchto osob se liší, nicméně není pochyb o tom, že v prvních měsících existence II. republiky tato skutečnost citelně ovlivnila poměry mezi zaměstnanými a nezaměstnanými. Československo, které se i přes oživení v druhé polovině 30. let nikdy zcela nevzpamatovalo z drtivého dopadu velké hospodářské krize, nyní zažilo další ránu. Ve zpětném pohledu se však zdá, že politická reprezentace měla patrně strach z většího přílivu uprchlíků, než jaký skutečně nastal a než jaké měl nakonec reálné důsledky. Pokud nahlédneme do parlamentních dokumentů, nezdá se, že by na poli politiky zaměstnanosti v podzimních měsících zavládla beznaděj a přešlapování na místě. Ba naopak, plánovala se rozsáhlá reforma pojištění a ministr sociální péče J. Nečas na jednom z prosincových zasedání sněmovny kritizoval předmnichovskou politiku, že nedbala keynesiánských inspirací a příkladů německé politiky zaměstnanosti. Sliboval hlavně rozsáhlé veřejné investiční práce. Na stejné schůzi poslanec J. Černý v podobném smyslu prohlašoval: „Jdeme do těžké zimy, do jedné z nejtěžších od převratu. Bude to práce, dostatek práce, kterou vláda svým velkým investičním programem opatřuje a která nám pomůže řešit jeden z nejtěžších problémů, nezaměstnanost.“²

Podle výpočtů J. Macka nakonec otřes pracovního trhu po Mnichovu nebyl tak citelný. Z odstoupených oblastí přišlo do počátku prosince zhruba 160 000 osob.³ Pochopitelně většina z nich neměla nyní ve svém novém bydlišti zaměstnání. V porovnání s údaji z období vrcholu hospodářské krize v roce 1933, kdy podle podhodnocených údajů zprostředkovatelen práce bylo v měsíci únoru neumístěných uchazečů o práci

² *Stenografické záznamy schůzí PS NS*, 14. prosince 1938.

³ J. Macek rozšířil dobové údaje ministerstva vnitra, které evidovaly 151 997 uprchlíků „ze zahraničí“ o 10 000 příslušníků, kteří se v úřední statistice neobjevili. Srv. MACEK, J.: *Uprchlíci ze zahraničí v roce 1938*. In: *Češi a Němci – historická tabu. Tschechen und Deutsche historische Tabus*, Praha 1995, s. 135.

920 182, se jedná o relativně nevelký počet. Nepsal se však rok 1933. V roce Mnichova byl tento podíl podstatně citelnější a znamenal skokový nárůst nezaměstnanosti bezmála na dvojnásobek, protože v posledním z hlediska trhu práce relativně normálním měsíci, v červenci 1938, bylo hlášeno neumístěných 184 118 osob. Tento poměr je však třeba poněkud upravit, protože udávaný počet uprchlíků zahrnuje i rodinné příslušníky. Na druhé straně podle dobových údajů byla více než polovina z těchto osob svobodná. Tento příval však mohl být potenciálně podstatně vyšší, protože v odstoupených oblastech zůstalo i nadále bezmála půl miliónu Čechů.⁴ Z. Deyl a kolektiv na základě údajů zprostředkovatelen práce udávají, že se fakticky jednalo asi o 40 tisíc osob, které bylo potřeba akutně umístit.⁵ Toto číslo bylo s ohledem na výše uvedené i s ohledem na opatření prováděná vládou II. republiky na trhu práce pravděpodobně vyšší. V tomto smyslu v únoru 1939 F. X. Hodáč hovořil o tom, že kromě cca 180 tis. evidovaných nezaměstnaných je třeba zajistit obživu ještě necelým 50 tis. osob z řad živnostníků, rolníků, svobodných povolání a veřejných zaměstnanců.⁶

Doba se změnila a s ní i názory na trh práce. Řečeno slovy současné politické filozofie, dobro společnosti dostávalo prioritu před právy jednotlivce a mělo tomu tak v Československu zůstat i po následující dlouhá desetiletí. Nebyl to proces náhlý, nýbrž pozvolný a kontinuální. Jestliže celý projekt řízeného hospodářství pomocí vládních nařízení na základě zmocňovacího zákona, jak byl realizován ve 30. letech, byl z hlediska demokratických a ústavních procedur podle některých názorů nanejvýš pochybný,⁷ po Mnichovu se takovými otázkami už zabýval jen málokdo.

Celé meziválečné období můžeme v mezinárodním rozměru považovat za jakýsi soumrak klasického liberalismu a zvláště velká hospodářská krize za ním měla obrazně řečeno učinit definitivní tečku (příznejme, že

⁴ Cit. dle JAKUBEC, I.: *Trh práce* (nepublikovaný text).

⁵ HARNA, J. – LACINA, V. – DEYL, Z.: *Materiály k politickým, hospodářským a sociálním dějinám 1929–1939*, Sborník k dějinám 19. a 20. století 8, Praha 1982, s. 263.

⁶ Cit. dle GEBHART, J. – KUKLIK, J.: *Druhá republika 1938–1939*, Praha–Litomyšl 2004, s. 175.

⁷ Bohumil Baxa argumentoval jednak důvody pragmatickými, že ČSR je stát malé rozlohy a že se nejedná o nějaké skutečně mimořádné poměry, aby bylo nutné takové zmocnění. Raději by viděl zkrácená projednávání v parlamentu než vládní nařízení. Druhá část argumentace se soustřeďovala na argumenty právní. Baxa tvrdil, že zmocňovací zákon není v souladu s ústavou, protože podle ní lze omezit vlastnictví jen zákonem a nikoli normou nižší právní síly. Domnívám se, že tato argumentace není zcela přesná. Z hlediska formální legality nevádí, aby blanketní norma, jakou byl zmocňovací zákon, umožnila vydávat o těchto otázkách jen pouhá nařízení. Z hlediska legitimacy utváření státní vůle však jde skutečně o výrazné pochybení. Srv. BAXA, B.: *O řízeném hospodářství s hlediska ústavně právního*, Praha 1938, s. 12.

v Československu doslovnou). Jediní meziváleční političtí reprezentanti označovaní nálepkou tohoto směru – národní demokraté – trpěli neustálými výpady proti buržoaznímu soukromokapitalistickému trhu, ačkoliv ani oni sami, pokud žádal „státní účel“, se nikterak nezdráhali učinit ústupky z liberalistické doktríny ve prospěch dobra národa.⁸ Státní intervence do hospodářství získávala stále více příznivců i v demokratických státech pod vlivem barvitých informací ze Sovětského svazu a především hlasitě deklarovaných úspěchů Hitlerovy hospodářské politiky v Německu. Bez vlivu samozřejmě nezůstal ani Rooseveltův projekt „Nového údělu“ (New Deal), který rovněž fungoval jako významný inspirační zdroj hospodářsko-sociálních reforem v Československu. Jeden z tehdejších předních domácích národohospodářů, J. Stocký, vyjádřil tyto zmiňované tendence dostatečně výmluvně: „Klásti zásahům státu za vinu hospodářskou krizi znamenalo by vědomé tvrzení nepravdy. Právě liberalistická teorie a praxe, která odmítá zásahy státu, v podstatě vyvolala nynější chaos.“⁹

Bez ohledu na to, nakolik jednotlivec přijímal názory, jež by mohly být označeny za liberální, jen málokdo byl ochoten nazvat se liberálem, protože toto označení dostávalo stále silněji negativní zabarvení. Proslavená slova J. Preisse, dlouholetého ředitele Živnobanky, „...liberalismus se u nás nepřežil...“,¹⁰ tak stále více zněla jako tvrzení, které patří spíše do staré veteše. Příznějme, že na tomto vývoji měl jistě neopominutelný intelektuální podíl i T. G. Masaryk, jinak z hlediska dnešní typologie sociálních států bezesporný zastánce liberální sociální politiky. Vlivem vzpomínek na jemu nesympatické mladočechy z počátku 90. let 19. století si vytvořil silnou antipatii k označení „liberalismus“, což přetrvávalo i v desetiletích, kdy představoval hlavu československého státu.¹¹

Jak liberalismus stále více získával negativní konotace jako příčina hospodářské anarchie, jež uvrhla svět do soudobé tragédie, lákavou představou se logicky stávalo na druhé straně, a to i na pravé straně politického spektra, hospodářské plánování. Příznačně již hluboko ve 20. letech hřímal národohospodář V. Verunáč: „Máme-li zlepšiti celkový stav našeho hospodářství, a to dostatečně účelně i rychle, pak musíme provést

⁸ SRV, ČECHUROVÁ, J.: *Menšina v menšině – „Péče“ o Čechy v pohraničí*. In: *Národnostní menšiny a jejich sociální pozice ve střední Evropě*, Opava–Praha 1999, s. 149.

⁹ STOCKÝ, J.: *Soběstačnost států*, Praha 1934, s. 65. Cit. dle SLEZÁK, L.: *Protikrizová opatření v zemědělství českých zemí třicátých let*. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století 13*, Praha 1993, s. 281.

¹⁰ Cit. dle KOSATÍK, P.: *Bankéř první republiky*, Praha 1996, s. 91.

¹¹ Touto otázkou jsem se blíže zabýval v článku: RAKOSNÍK, J.: *T. G. Masaryk a sociální otázka v první republice Československé*. In: *T. G. Masaryk a sociální otázka*, Hodonín 2002, s. 78–84.

nejvyšší zhospodárnění soukromého i veřejného hospodářství. To musí se dít plánovitým způsobem. Jest třeba nahraditi domněnku důkazem, náhodu plánem...“¹² Tento muž byl asi nejvýraznější postavou skupiny radikálních národohospodářů, kteří se nazývali laboristé či laboretisté¹³ a kteří propagovali racionalizační snahy v hospodářství a dávno předtím, než začalo pronikat keynesianství hlavně prostřednictvím J. Macka a J. Nebesáře do Československa, hledali v racionálním řízení hospodářství náhradu za neviditelnou ruku trhu. Krátké období konjunktury 20. let a ožívování zlatého standardu ve světě dávalo naděje, že přece jen se bude hospodářství budovat na tradičních základech předválečného ekonomického uspořádání. Symbolickým výrazem této hospodářské etiky byla slova asketického ministra financí A. Rašína „pracovat a šetřit“. Sami laboretisté se s touto zásadou ztotožňovali, ale považovali ji za platnou jen pro krizové období poválečné. Pro nadcházející období doporučovali parafrázovanou verzi – „účelně pracovat a účelně šetřit“.¹⁴ Laboretisté nebyli v tomto směru osamělí a již ve 20. letech bylo možné nalézt vyhlášení potřeby hospodářského plánu v programových postulátech některých politických stran, příznačně u sociálních demokratů a zvláště národních socialistů.¹⁵ Chaos velké hospodářské krize těmto názorům pak už jen přidal na popularitě a rozšíření.¹⁶

Přestože citovaná Verunáčova kniha z 20. let je prodchnuta duchem tradičního tržního hospodářství a klíčové úlohy svépomoci jednotlivého podnikatele i pracujících, budou to právě lidé z jeho kruhu, kteří ve 30. letech posunou laboretismus směrem ke korporativismu, zpopularizovanému hlavně Mussoliniho Itálií a ve středoevropském prostoru také teoriemi rakouského politického myslitele O. Spanna. Není asi potřeba více dodávat k tomu, že hlavními stoupenci Verunáčových teorií byli přední exponenti pomnichovského režimu J. Kliment v politice a J. Mertl na poli sociálních věd.¹⁷ Koneckonců návrhy laboretistů z doby konjunktury

¹² VERUNÁČ, V.: *Hospodářský zítřek – nová doba, nové metody, nová organizace*, Praha 1927, s. 11.

¹³ Stručná charakteristika tohoto směru viz Potužil, F.: *České národní hospodářství*, Praha 1941, s. 24–26 a 30an.

¹⁴ VERUNÁČ, V.: *Hospodářský zítřek...*, s. 25.

¹⁵ Tamtéž, s. 115.

¹⁶ Tato teze neplatí jen pro případ průmyslové výroby, nýbrž v nemenší míře i pro zemědělství. Srv. LACINA, V.: *Krize čs. zemědělství 1928–1934*, Praha 1974, s. 97.

¹⁷ Josef Kliment (1901–1978) pracoval v období II. světové války jako poradce prezidenta E. Háchy a byl považován za zastávce kolaborace. V roce 1947 byl uvězněn na doživotí. V roce 1960 amnestován.

Jan Mertl (1904–1978) byl český sociolog, od roku 1938 prof. na Vysoké škole obchodní. Stoupenec autoritativního modelu. Rovněž považován za kolaboranta.

na zavedení jakéhosi hospodářského parlamentu do politického systému ČSR jen potvrzují imanentní příbuznost obou myšlenkových směrů.

Zdaleka ne všichni byli fašisty, které lákala předválečná Hitlerova politika zaměstnanosti, stejně jako nebyli nutně bolševiky ti, které fascinoval Sovětský svaz. V tomto směru je irelevantní posuzovat, nakolik byly dostupné informace o Stalinově režimu objektivní. Příznačně 24. ledna 1935 vystoupil v Sociálním ústavu s přednáškou o Sovětském svazu E. Štern, jeden z předních expertů na sociální politiku I. republiky, jehož rozhodně nemůžeme označit za nějakého bolševického fanatika. Prohlásil následující: „Sovětské hospodářství učilo se po stránce technické vědomě od hospodářství států průmyslově pokročilejších. Je v našem zájmu a v zájmu našeho národního hospodářství, abychom po stránce organizační stopovali bedlivě vývoj sovětského plánování. Plánovité hospodářství z hlediska celku je nutností, ale bude úspěšným jen tehdy, bude-li opravdu důsledným, i když jeho cesty a formy v různých zemích nemusí být stejné.“¹⁸ Jinde zase Štern prohlašoval, že masarykovské krédo „svět jde doleva“ se dějinně naplňuje v USA Rooseveltovou politikou a v SSSR stalinskou industrializací.¹⁹

Varovným signálem před nadcházející bouří byl krach na burze v New Yorku na podzim 1929 a symbolickou tečkou o několik let později pád kancléře H. Brüninga v Německu v květnu 1932, resp. prohra H. Hoovera v amerických prezidentských volbách ve stejném roce. Kdysi zbožňovaný zlatý standard upadající v nemilost, rozklad mezinárodního obchodu, budování celních bariér atd. otevřely cestu k víře ve státní zásahy, řízenou kartelizací průmyslu, v Československu také k zřízení obilního monopolu a v některých jiných státech též k radikálnímu omezování základních práv a svobod. Zde poznamenejme, že odklon od liberalistických zásad v hospodářství ještě nutně neznamenal i odklon od liberálně demokratických procedur v politické sféře.

Stupňující se frekvence státních zásahů do hospodářství patřilo tradičně do arzenálu levicových stran kladoucích důraz na sociální cíle společnosti. Ačkoli sociální demokraté ve svém programu neopustili marxismus a třídní boj, národní socialisté ohledně zmocňovacího zákona a s ním spojených zvětšených rozhodovacích pravomocí vlády a prezidenta vystupovali v roce 1933 podstatně vstřícněji. Pateticky to formuloval sám V. Klofáč, když J. Klimentovi napsal: „Končí stará epocha se všemi svými starými Bohy a objevuje se nová, ve které vlastně děláme pokusy, hle-

¹⁸ NA, *fond: Sociální ústav*, karton č. 13, sign. 1920.

¹⁹ ŠTERN, E.: *Kam spěje SSSR?*, Přítomnost 11, č. 42, 17. října 1934.

dáme, když celá stará civilizace ocitla se v krizi. I ten parlamentarismus a všecko, co s ním souvisí, potřebuje ohromné revize, protože je pozůstatkem starých kapitalisticko-liberalistických tendencí.“²⁰

V tomto směru mají podstatně větší vypovídací hodnotu doklady z pravé strany politického spektra, protože socialistické strany jevíly vždy větší náklonnost ke státním zásahům. Šrámkovi lidovci vzhledem ke svým křesťansko-sociálním kořenům měli k hospodářskému liberalismu tradičně daleko. Navíc základní linie v této oblasti určil sám papež v roce 1931 v encyklice „*Quadragesimo anno*“, kde naznačil jako možnost budoucího pokroku a řešení sociálních problémů korporativistické uspořádání.²¹

Poslední vzepětí tradičního ekonomického liberalismu u národních demokratů, o nichž již byla zmínka, můžeme patrně spatřovat v období, kdy halasně vystoupili proti plánům devalvace koruny v roce 1934. Devalvovalo se – dokonce dvakrát.²² A ani jejich ostentativní odchod z vlády na většinovém konsenzu nic nezměnil. V období směřování k Národnímu sjednocení v duchu doby slábl i jejich liberalismus ve prospěch zdůraznění nacionalistické složky stranického programu.²³ Ačkoli agrárníky můžeme považovat za nejsilnější pravicovou stranu, jejich profil jako strany primárně stavovsky zemědělské liberálnímu hospodářství také příliš neodpovídal. Ostatně když na přelomu 19. a 20. století tato strana vznikala, jedním z hlavních motivů byl odpor zemědělských kruhů proti liberalismu.²⁴ Dokument z jara 1938, který je instrukcí agrárnickým řečníkům do nadcházejícího klání v obecních volbách, výstižně dokládá tehdejší agrárnícké vidění hospodářské politiky: „První, co je dobře si uvědomiti, je skutečnost, že ústup krise a návrat konjunktury není jen dílem hospodářské automatiky, podle učení liberalismu. Vrací se konjunktura. Vrací se v důsledku vědomých zásahů... Národohospodáři vidí tři hlavní síly obnovující se konjunktury – jsou jimi státní zásahy do hospodaření za prvé, zbrojení států, které vyvolalo oživení

²⁰ Cit. dle KLÍMEK, A.: *Velké dějiny země Koruny české*, díl XIV., Praha–Litomyšl, s. 216.

²¹ Reprezentativní výbor části této encykliky uveřejnil J. Šebek. In: ČECHUROVÁ, Jana (ed.): *Antologie studijních textů k novověkým sociálním dějinám*, V/2, Praha 2003, s. 81–99.

²² Na tomto místě je pochopitelně spornou otázkou, co vlastně označovat za politiku lépe odpovídající zásadám hospodářského liberalismu. Zda pomocí státních intervencí udržovanou korunu na vysoké hodnotě nebo pomocí zásahu státní moci její snížení. Nicméně z hlediska rozložení politických sil na československé politické scéně je třeba deflační politiku spojovat s národní demokracií.

²³ Srv. KÁRNÍK, Z.: *České země v období I. republiky*, díl II., Praha 2002, s. 280–286.

²⁴ Srv. UHLÍŘ, D.: *Republikánská strana venkovského a malorolnického lidu*, Praha 1988, s. 11an.

výroby a zaměstnanosti za druhé, a vyčerpání spotřebního trhu během krise vzniklé omezováním spotřeby za třetí.²⁵ Antipatie k liberalismu v případě živnostenské strany pak vyplývaly jednak z její sociální základny a jednak z potřeby vymezovat se vůči národním demokratům, s nimiž mnohdy soutěžila o přízeň voličů.

Perspektiva politických dějin nás nabádá vidět jako klíčovou událost pro podobu poválečného, či dokonce současného světa II. světovou válku. Optika hospodářských dějin nám však poskytuje obraz odlišný. Opatření v hospodářství i na trhu práce mají řadu společných znaků při srovnávání obou světových válek, což pochopitelně plynulo z potřeb válečné ekonomiky. Přesto se společnosti po I. světové válce, byť s různou mírou chuti, vracely k tradiční politice redukce zásahů státu do ekonomiky a strategii vyrovnaných rozpočtů, ačkoli ty byly často nakonec pouze zbožným přáním.²⁶ Vývoj po II. světové válce se však ubíral zcela odlišnými směry. Tato skutečnost není vysvětlitelná jinak než zkušeností velké hospodářské krize 30. let, která fundamentálně proměnila názory týkající se hospodářství a společnosti. Právě ona zrodila a urychlila, nebo alespoň pomohla prosadit myšlenky, které se stavěly do opozice proti tradičním postulátům liberalismu, přičemž sama válka nebo přípravy na ni sehrávaly roli spíše katalyzátoru než hlavní příčiny. Odsud pochází sen poválečné plné zaměstnanosti²⁷ stejně jako fakt, že teprve ve 30. letech se z péče o nezaměstnané stala plnohodnotná součást sociální politiky; tedy podstatně později, než tomu bylo v případě jiných sociálních událostí (úraz, nemoc, stáří, invalidita) omezujících plně uplatnění jednotlivce na trhu práce.

Československo ve 30. letech se s pýchou považovalo za baštu demokracie ve střední Evropě. I zde ale velká hospodářská krize vykonala své. Avšak teprve události roku 1938 podlomily základy demokratického systému, které i na poli sociální politiky určovaly meze, kam až stát ve jménu blahobytu společnosti může zajít. S ohledem na tento vývoj není také divu, že právě v období po Mnichovu nabývaly na síle hlasy pro zavedení pracovní povinnosti. Dobové klima v tomto směru trefně postihoval oběžník odborové ústředny OSČ z prosince 1938: „Zásadou nového hospodářství státu musí být, aby nezahálela ani jediná hlava či

²⁵ *Republikánská strana svým řečníkům*, Praha 1938, s. 37. Agráři byli sice pro zásahy státu do hospodářství, avšak idea deficitního hospodaření stejně jako rozsáhlá aktivní politika zaměstnanosti ve smyslu rozmachu veřejných investičních prací jim byla cizí (srv. tamtéž, s. 47).

²⁶ SRV. DOLEŽALOVÁ, A.: *Rašín, Engliš a ti druzí*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 2002, č. 1, s. 8–13.

²⁷ SRV. PERRY, M.: *Bread and Work*, London 2000, s. 2an.

ruka, která je schopna pracovat. Pracovní povinnost jest jen důsledkem práva na práci, které musí být zajištěno.“²⁸

Zásadních změn se v letech 1938 a 1939 ve srovnání s roky předelšími péče o nezaměstnané na první pohled nedočkala, protože hlavní prostředky, kterými byly peněžní a hmotné podpory, resp. veřejná investiční činnost, zůstaly zachovány. To je však jen první dojem. Důležitým opatřením v roce 1938 bylo v tomto směru nařízení vlády ze dne 11. října 1938 č. 223 Sb., zřizující pracovní útvary k dočasnému hospodářskému zajištění nezaměstnaných osob a jejich využití k úkonům všeobecně prospěšným.²⁹ Jednalo se o opatření relativně efektivní, které bylo schopno umísťovat do práce významný podíl nezaměstnaných. Účel útvarů spočíval v provádění „všeobecně prospěšných úkonů“, které se v organizaci řídily „podle zásad branné moci“. Osoby, které měly být zařazeny do pracovních útvarů, určil okresní úřad podle evidence nezaměstnaných formou povolávacího rozkazu. Rozhraní mezi soukromou sférou a armádní disciplinací se stíralo, podle § 7 byla v útvarech tuhá hierarchie a podřízení vojenské kázeňské pravomoci. Odměňovalo se především formou naturální (strava, ubytování a výstroj), přičemž za odpracovanou hodinu měl nasazený nárok na 0,40 Kč. To bylo sice velmi málo, ale vzhledem k povaze opatření nelze peněžní dávky a priori srovnávat s úrovní mezd či podpor v nezaměstnanosti, z nichž si člověk musel pořídit vše pro své živobytí, zatímco z logiky tábora vyplývalo, že jde spíše o kapesné. Ti, kdo byli výše postaveni v táborové hierarchii, pak měli nárok ještě na další nevelké denní příplatky.

Největšího rozmachu dosáhly tyto tábory na přelomu jara a léta 1939, kdy tímto způsobem byla zaopatřena v poměru více než čtvrtina celkového počtu neumístěných uchazečů.³⁰ Ze své povahy se nejednalo o oblíbenou instituci. Ostatně o nucené pracovní tábory se sváděly v československé politice urputné boje již v polovině 30. let, o čemž dále ještě pojednáme. Proto také předáci odborů požadovali, aby alespoň po dobu prvních čtrnácti dnů trvání nezaměstnanosti bylo jednotlivcům umožněno hledat normální zaměstnání, než budou povoláni v rámci pracov-

²⁸ Všeodborový archiv ČMKOS, *fond: Staré odborové spolky*, OSČ, karton 454, sign. 453/6470 (Oběžník ze dne 19. prosince 1938, č. 163).

²⁹ Podrobnější instrukce politické správě, jak pracovní povinnost realizovat, viz Oběžník ministerstva sociální a zdravotní správy z 15. února 1939, jedn. zn. E3320-15/2. Všeodborový archiv ČMKOS, *fond: Staré odborové spolky*, karton č. 660.

³⁰ V květnu 1939 bylo hlášeno neumístěných uchazečů celkem 26 901, přičemž v pracovních táborech bylo takto umístěno 6683, v červnu pak dokonce činil podíl 17 272:4701. Cit dle JAKUBEC, I.: *Trh práce* (nepublikovaný text).

ní povinnosti. O společenské reflexi těchto táborů dostatečně vypovídá deklarovaná snaha ministerstva národní obrany, „...aby zaměstnanci [v táborech] spatřovali pouze výpomoc v nouzi, nikoli trvalé opatření... a aby [tábory] byly přátelským útlukem těm, kteří dočasně budou v nich zaměstnáni...“³¹ Zdá se, že odbory často stály na straně těch nezaměstnaných, kteří odmítali vstoupit do tábora. To potvrzuje také návrh opatření v Národním sdružení, což byla za I. republiky ústředna svázaná s národní demokracií, kde dozorčí rada na počátku roku 1939 navrhovala, aby byly zavedeny organizační podpory pro ty, kteří se záměrně nehlásí o podporu v rámci gentského systému, aby jim nehrozilo odvedení do tábora.³²

Druhým klíčovým opatřením II. republiky, jehož počátek účinnosti však spadal již do doby protektorátu, bylo vládní nařízení ze dne 21. prosince 1938 o úpravě státního příplatku k podpoře nezaměstnaných. Jednalo se o restrikcii podpor, která nyní byla ještě hlubší, než tomu bylo podle neoblíbených vládních nařízeních z července 1933. Ta před pěti roky určila jako nejvyšší přípustnou částku státního příspěvku 12 Kč. Nyní to bylo jen 10 Kč. U zvýhodněných skupin obyvatel, jakou byli živitelé rodin a osoby pečující o další závislé členy domácnosti, se připouštěl maximální státní příspěvek na úrovni dvaapůlnásobku podpory vyplácené odborovou organizací. Nařízení z roku 1933 u početnějších domácností připouštěla trojnásobek. Další zostření znamenalo zakotvení sociální potřeby. Na podporu měl nárok jen ten, komu by hrozila podvýživa. Původní verze gentského systému takovou podmínku neznala a sociální potřeba začala pronikat do podpůrného systému v důsledku ostatních státních opatření v rámci péče o nezaměstnané ve 30. letech, zvláště díky tzv. státní stravovací akci. I toto opatření odpovídalo dobovému trendu směřujícímu k autoritativnímu státu.

Třetím klíčovým opatřením bylo v roce 1939 zřízení úřadů práce, které nahradily strukturu zprostředkovatelen práce, jež v Čechách fungovaly již od počátku století. Nešlo jen o změnu názvu, nýbrž o celkovou strukturální proměnu, přičemž nové orgány časem získaly pravomoci, o nichž se zprostředkovatelnám v předcházející době ani nesnilo.³³ Méně významným opatřením pak bylo vládní nařízení č. 339/1938 Sb. ze závěru prosince mnichovského roku, které s úmyslem opatřit potřebným umís-

³¹ Všeodborový archiv ČMKOS, *fond: Staré odborové spolky*, karton č. 660 (Organizační zpravodaj OSČ č. 26, 31. října 1938).

³² Všeodborový archiv ČMKOS, *fond: Staré odborové spolky*, karton č. 135, sign. 1727. Podporovaný totiž, pokud byl vyzván, byl povinen nastoupit službu v táboře.

³³ Srv. Vládní nařízení č. 193/1939 Sb. o úřadech práce.

tění ve veřejné službě vyřazovalo (resp. umožnilo vyřazovat) vdané ženy či přestárlé do jiných segmentů pracovního trhu, kde takové osoby zase omezovaly možnosti uplatnění jiným.³⁴ Uvažovalo se rovněž o rozsáhlejším najímání pracovníků do sousedního Německa.

Šok z přílivu uprchlíků byl však záhy překonán a od ledna 1939 relativně rychle klesal počet neumístěných uchazečů o práci. V srpnu 1939 tak toto číslo kleslo na dříve neuvěřitelných 9077 osob. Přestože je nutné brát v úvahu, že tento údaj se vztahuje pouze na Čechy a Moravu, i tak jde o číslo mimořádně nízké. Nejnižší počet z období konjunktury druhé poloviny 20. let činil pro celou republiku 29 397. Cena, jaká se za tento „úspěch“ platila, byla všem známa. Byla jím mobilizace hospodářství do války. Ne nadarmo obdobně nízké cifry vykazovala nezaměstnanost v českých zemích pouze v období válečné konjunktury za I. světové války. Během následujících měsíců se dokonce začal projevovat nedostatek pracovních sil, a tak bylo nutné doplňovat řady pracujících v klíčových výrobních odvětvích pro válku. Dělo se tak především na úkor sektoru zemědělského.

Zvláštní situace nastala na Slovensku, kde v důsledku ústavního zákona o autonomii³⁵ připadla pravomoc vyplácet státní příplatek k podpoře v nezaměstnanosti slovenské krajinské vládě. Ta se však nacházela v nepříjemné finanční situaci, a tak údajně odbory, včetně řádových, jednoduše státní příplatek v rámci gentského systému často ani nedostávaly.³⁶

Mnichovská dohoda symbolicky zahájila na dlouhou dobu poslední období v dějinách českých zemí, kdy společnost byla nucena vyrovnávat se s masovou nezaměstnaností. Po více než šest následujících desetiletí se měl tento jev stát něčím neznámým a teprve na počátku 90. let 20. století začal znovu hrát důležitější úlohu v životě české společnosti. Skutečnost, že se po roce 1948 z práva na práci stala fakticky pracovní povinnost, není vysvětlitelná jen dominancí komunistické ideologie. Myšlenka státní regulace hospodářství a pomocí ní dosažitelná plná zaměstnanost byla přinejmenším o dvě desetiletí starší. Vláda Národní fronty tomu všemu dala jen patřičně radikalizovanou podobu, které se západní ekonomiky vyvarovaly. Levicová vlna po II. světové válce není vysvětlitelná jen po-

³⁴ Cit. dle HARNA, J. – LACINA, V. – DEYL, Z.: *Materiály k politickým, hospodářským a sociálním dějinám 1929-1939*, Sborník k dějinám 19. a 20. století 8, Praha 1982, s. 265.

³⁵ Ústavní zákon č. 328/1938 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi a ústavní zákon č. 299/1938 Sb., o autonomii Slovenské krajiny.

³⁶ Všeodborový archiv ČMKOS, *fond: Staré odborové spolky*, karton č. 454 (Organizační zpravidaj OSČ z 9. března 1939, č. 9).

válečnou radikalizací; její teoretická základna v oblasti hospodářské a sociální politiky se do značné míry zrodila právě už ve 30. letech.

Pokud však chceme pochopit, co se mezi nezaměstnanými, státem a občanskou společností v meziválečném období odehrávalo, je třeba se vrátit na počátek příběhu „nezaměstnanosti“. Představa plné zaměstnanosti a její reálné dosažitelnosti nepřišla až s J. M. Keynesem a jeho přelomovou prací z roku 1933 *Všeobecná teorie zaměstnanosti*, ani se stalinskou industrializací nebo nacistickým zbrojením. Teorie klasické politické ekonomie 19. století s něčím takovým, jako je nezaměstnanost, rovněž příliš nepočítala a jako oprávněná dědička osvícenské vědy to byla schopna formulovat silou takřka přírodního zákona. Příznačně i její stoupeni v období velké hospodářské krize se jen s nelibostí vyrovnávali s hladovými pochody a existencí masové podoby tohoto jevu. Typický příklad představuje v tomto směru cambridgeský ekonom A. C. Pigou, přední meziválečný teoretik nezaměstnanosti, jenž ještě v roce 1933 prohlášoval, že „...každá nezaměstnanost, kdykoli existuje, je vždy plně důsledkem frikčních tření, která brání tomu, aby se mzdy a ceny přiměřeným způsobem okamžitě přizpůsobovaly...“.³⁷ V klasické teorii totiž ani cyklická nezaměstnanost nepředstavovala za předpokladu pružných mezd a cen zásadnější problém. Nepružnost cen a mezd, která nedovolovala dosažení ekvilibria samoregulací, v níž tolik věřily předchozí generace, otevírala dveře nadějším na pomoc „viditelné ruky“ státu, která měla znovu obnovit plnou zaměstnanost.

Do dnešních dnů napanuje mezi historiky jednota o příčinách velké hospodářské krize a dopadu masové nezaměstnanosti na společnost.³⁸ A dodnes jsou k dispozici historické studie relativizující dopad vývoje 30. let 20. století na trh práce, tendující k výkladu kauzality mezi masovou nezaměstnaností a tehdejší údajnou vysokou úrovní podpor.³⁹ Nezaměstnanost

³⁷ Cit dle SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D.: *Ekonomie*, Praha 1991, s. 411. A. C. Pigou publikoval v roce 1933 knihu *Theory of Unemployment*. Vycházel z tradičních východisek a svůj výklad problému nezaměstnanosti pojal především z hlediska problému nepružnosti. Srv. HAWTREY, R. G.: „*The Theory of Unemployment*“ by Prof. A. C. Pigou, *Economica* 1, 1934, č. 2, s. 164–166. Podstatně kritičtější stanovisko k Pigouově pojetí zaujal jiný recenzent, který jeho knihu označil za převyprávění staré a překonané teorie o mzdovém fondu (viz níže). SWEETZ, P. M.: *Professor Pigou's Theory of Unemployment*, *Journal of Political Economy* 42, 1934, č. 6, s. 800 a 807.

³⁸ Srv. v seznamu literatury uvedené texty N. Whitesidea a J. A. Gilespieho, A. Booth a S. Glynn, D. K. Benjamina a L. A. Kochina, B. Eichengreena ad.

³⁹ Typicky BENJAMIN, D. K. – KOCHIN, L. A.: *Searchig for an Explanation of Unemployment in Interwar Britain*, *Journal of Political Economy* 87, 1979, č. 3, s. 441–478. Autoři oporaují tradiční názor, že vysoká hladina nezaměstnanosti byla způsobena nepružností mezd a vysokou hodnotou podpor (srv. s. 442).

se pak v tomto úhlu pohledu stává do značné míry dobrovolnou záležitostí, z čehož plyne, že kdo chtěl a šel, ten práci také našel. Pokusím se v tomto textu poukázat i na osudy těch, kteří ve 30. letech práci nenašli, stejně jako na celkový frustrující prožitek hospodářského propadu, jenž fundamentálně předurčil hospodářskou a sociální politiku současného světa. Tito lidé k nám v hospodářské historiografii zpravidla promlouvají jako bezejmenné prvky statistických tabulek. Za každou touto jednotkou se však skrývá lidský osud, který nám může poodhalit myšlenkový horizont své doby; tedy to, co se považovalo za normální/nenormální, pravdivé/lživé, morální/nemorální, nutné/nenutné apod.

Kdyby tato práce byla napsána v 60. letech minulého století, mohla by být nazvána „cestou od plné zaměstnanosti k plné zaměstnanosti“, přičemž právě meziválečné období by znamenalo tematický vrchol vyprávění. Avšak stejně jako železné zákony politické ekonomie 19. století se stále hůře vyrovnávaly s faktem nezaměstnanosti, tak i keynesiánské národní hospodářství zažilo šok hospodářských problémů 70. a 80. let 20. století, které znovu rozbily představu trvalé dosažitelnosti plné zaměstnanosti. Komunistické Československo si ve své radikální likvidaci tržního prostředí mělo ještě téměř dvě desetiletí počkat na stejné zjištění.

1.2 Otázky konceptualizace nezaměstnanosti v sociálněhistorickém výzkumu

Na první pohled se zdá, že konceptualizace nezaměstnanosti nemůže činit žádné obtíže. V základu minimální definice stojí dva prvky: nedostatek práce a nedobrovolnost tohoto stavu. Jakmile se však začneme ptát po příčinách a povaze tohoto jevu a začneme sledovat zákonodárství týkající se trhu práce a péče o nezaměstnané v historickém kontextu, pak se tato bezrozporná definice zdaleka nebude jevit tak samozřejmě.

Na počátku výzkumu tedy stojí klíčová otázka: Kdo je nezaměstnaný? Máme aplikovat současný popis, nebo některý dobový? Oba způsoby mají své výhody i své nedostatky. Když uijeme současnou definici, vystavujeme se problému, že aplikujeme kategorii na sociální prostředí, kterému je cizí. Užití dobových popisů zase znamená riziko, že práce bude nesrozumitelná současným čtenářům.⁴⁰ Jako nejvhodnější se jeví aplikace dnešního popisu spolu s výkladem jeho zrození. Ti, které dnes nazýváme nezaměstnanými, se totiž v průběhu evropských dějin vysky-

⁴⁰ SVÁTEK, F.: *Politické a sociální elity*, Praha 2003, s. 29–30.

tovali mezi ctnostnými žebráky, později mezi vagabundy a povaleči, aby se z nich nakonec staly nešťastné oběti odosobněných mechanismů trhu jako samostatná pojmová kategorie.

Není to jen nějaká antikvářská záliba ve sledování vývoje jazyka bez dalšího smyslu pro historickou práci. Zaprášené slovníky a zapomenutá díla národohospodářů starších dob nám totiž poskytují zdůvodnění řady fenoménů, které by se snad z dnešního pohledu zdály být nesmyslné či zpátečnické, takže by nás nutily k povýšenému odsouzení minulých epoch jako neosvícených. Staré jazykové definice nám však osvětlují kontext a dominující myšlenkové stereotypy ve společnosti; zkráceně řečeno ukazují, co bylo v daném období „myslitelné“.

Nejtypičtějším příkladem je v tomto směru jistě protitulácké zákonodárství 19. století. Nemůžeme se spokojit s pouhým konstatováním represe. Sociální historie musí zkoumat diskurzivní formace, z nichž se represe generovala, stejně jako institucionální podmínky oné doby. Ukážeme si níže, že tento fenomén nelze vysvětlit pouze strachem buržoazie z dělnické třídy, jak k tomu tendovala starší marxistická historiografie.

Základní strukturu této práce představuje vývoj zákonodárství, tedy sledování tzv. „formálních pramenů práva“. V jejich pozadí však stojí tzv. „materiální prameny práva“, tedy společenské vztahy vedoucí k tomu, že něco je uznáno za vhodné, aby bylo regulováno formální normotvorbou.⁴¹ Materiální prameny práva nelze reflektovat jen úzce z hlediska duality výrobních sil a výrobních vztahů. Je třeba je chápat v širším smyslu nejen jako hmotné podmínky života, nýbrž včetně ekonomických, sociálních a politických teorií, které umožňují, aby samotní aktéři porozuměli těmto hmotným podmínkám života a pojmenovali je. Klíčovým tématem, které v následujících kapitolách bude zkoumáno, jsou především způsoby ochrany nezaměstnaných a jejich podpory. Je banálním poznatkem, že dokud společnost nereflektuje někoho jako potřebného, stěží se dočká podpory. Tím má být řečeno, že dokud ti, kteří jsou dnes nazýváni nezaměstnanými, byli označováni jako tuláci či vagabundi, nikoho by zcela legitimně ani nenapadlo poskytovat jim podporu v nezaměstnanosti. Teprve ve chvíli, kdy se z těchto „lenochů“ staly nezaviněné oběti hospodářských cyklů, proměnily se v osoby potřebné a s určitým časovým odstupem se pak zrodilo i podpůrné zákonodárství. Stejně tak např. bez diskurzivního odlišení strukturální dlouhodobé nezaměstnanosti nelze očekávat koncepční opatření typu pracovních rekvalifikací, protože takové opatření by se v dané chvíli nutně jevilo jako nesmyslné.

⁴¹ BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J.: *Teorie práva*, Praha 1997, s. 19.

Neopomenutelným prvkem, který nesmí být přehlížen, je rovněž složka institucionální. Ve „zlaté“ době rakouského protituláckého zákonodárství v 70. a 80. letech 19. století, přestože se zdá, že pojem nezaviněné nezaměstnanosti byl již rozsáhle reflektován, chyběly instituce (např. stravovny vandrujících pracovníků či zprostředkovatelny práce), které by umožňovaly nezaměstnané odlišit. Postrk se aplikoval na potulné notorické delikventy i oběti výkyvů výroby stejně, protože v běžném životě byly obě skupiny často nerozlišitelné.⁴²

Výše uvedené argumenty o jazykových popisech platí i pro reflexi funkcí státu, resp. společnosti. C. Horáček kdysi ocitoval jednoho anglického průmyslníka z poloviny 19. století, jenž výmluvně reprezentuje náhled na funkce státu z pozic radikálního ekonomického liberalismu, který byl minimálně do 80. let 19. století vůdčí hospodářskou doktrínou i ve středoevropském prostoru: „Nevím, co se má státi z těch, kdo se vyučili nějakému řemeslu a až do středních let života v něm byli zaměstnáni, kdo musí živiti rodiny a kdo dosáhnuvše plného mužného věku, nahrazení jsou silami mladými, ale já bych to zůstavil přirozenému působení společnosti.“⁴³ Jaký to rozdíl v porovnání s dikcí Všeobecné deklarace lidských práv, jež v oblasti nezadatelných sociálních práv je dítětem myšlenkových proměn zrozených do značné míry právě z šoku velké hospodářské krize. A to mezi oběma tvrzeními neuplynulo ani jedno století. Během něho se však odehrál důležitý myšlenkový obrat. Máme k dispozici nějaké kritérium, které by jednoznačně určilo, který z těchto dvou je popis pravdivý a který lživý, tj. zda člověk má vůči společnosti nějaká nárokovatelná sociální práva nebo nemá? Nenapadá mě jediné kritérium. Jsou to dvě definice, které snad lze klasifikovat jediné z hlediska funkčnosti, ale nikoli z hlediska pravdivosti.⁴⁴

„Materialistické“ pojetí tendovalo při zdůvodňování těchto proměn k redukcionismu. Takto se pak jevilo spěšné zavedení podpor v nezaměstnanosti v roce 1918 v Československu jako snaha odvrátit radikalizované

⁴² Pracovní knížky, které v Předlitavsku existovaly, v tomto směru nic neřešily. Podle ní sice bylo možné určit dobu posledního zaměstnání, avšak pokud byl dotyčný bez práce delší dobu, tak údaje v ní o distinkci mezi tulákem a nezaměstnaným nebyly schopny cokoli vypovědět. Můžeme se domnívat, že pracovní knížky naopak mohly i nezaměstnanost způsobovat tím, že si v nich zaměstnavatelé dávali značkami (nastřížení apod.) znamení, že se jedná o politicky či jinak nevhodný živel. – Srv. *Česká politika*, Praha 1911, s. 899an.

⁴³ HORÁČEK, C.: *Počátky českého hnutí dělnického*, Praha 1933, s. 165.

⁴⁴ Srv. RORTY, R.: *Pragmatizmus je politický skrz-naskrz*, Kritika a kontext 3–4, 1998, s. 38–41. TÝŽ: *Kontingence, ironie, solidarita*, Praha 1997, s. 8an.

masy od rozvrácení státu.⁴⁵ Toto tvrzení je jistě zcela pravdivé (a prameny nám to také plně osvědčují). Na druhé straně však bez předchozího vývoje v oblasti definování nezaměstnanosti a prosazení adekvátního popisu těchto osob jako potřebných by něco takového nebylo možné. Sestupme ve výkladu k našemu každodennímu životu. Jen málokoho by dnes nenapadlo uzákonit peněžní podpory narkomanům kvůli jejich závislosti, ačkoli ohrožují soukromé vlastnictví krádežemi asi závažněji než nezaměstnaní. Nejběžnějším argumentem jistě bude tvrzení, že si přece své utrpení zavini-li sami. V obdobné situaci však byli po dlouhé období v předminulém století i ti, které dnes zveme nezaměstnanými, protože i oni dlouho byli popisováni moralizujícím slovníkem jako lenoši nepracující z vlastní viny.

Ačkoli P. A. Samuelson, citovaný v záhlaví této kapitoly, se ve své učebnici zrozením pojmu nezaměstnanosti vůbec nezabývá, přesně postihl problém, o který v následujících kapitolách půjde. Nezaměstnanost tak, jak jí rozumíme dnes, není vůbec prastarého původu a v jazyce národohospodářů a právníků získala „hegemonii“⁴⁶ v zásadě až v období velké hospodářské krize.⁴⁷ I sem však vedla dlouhá cesta rozvoje kapitalismu a vývoje ekonomických a sociálních teorií. Úkolem následujících subkapitol bude, alespoň v nejstručnějším nástinu, postihnout tyto proměny, které se v 19. století ohledně popisu nezaměstnanosti odehrály.

Slovy M. Foucaulta: „Naše identita se nachází v historii, v politickém zápase, v nezakotvenosti, v karnevalu času, v němž se masky nepřestanou otáčet.“⁴⁸ Naše identita je tvořena právě jazykovými popisy, ať již vlastními nebo připsanými nám společností. A pokud nahlédneme dějiny jako dlouhý proces, proměny popisů se skutečně jeví jako jeden velký neukončený karneval. Historie nezaměstnanosti je součástí příběhu evoluce sociálního státu, který se zrodil neméně v hlavách lidí jako z objektivních hospodářských podmínek.⁴⁹ V následujících odstavcích se můžeme pokusit nahlédnout do myšlenek tvůrců nových jazykových popisů, z nichž povstal současný svět sociálních jistot, a pokusit se nastínit vývoj moderní nezaměstnanosti.

⁴⁵ SRV. DEYL, Z.: *K problematice sociálního vývoje Československa v letech 1918–1938*, ČSČH 20, 1972, č. 5, s. 695.

⁴⁶ ČISAŘ, O.: *Dekonstrukce jako politické jednání*, Sociologický časopis 36, 2000, č. 1, s. 97–109.

⁴⁷ SRV. BAKKE, E. W.: *The Economists and Unemployment*, American Economic Review 30, 1941, č. 5, s. 294an. (autor zde – ještě v roce 1941 – kritizuje soudobé práce ekonomů o nezaměstnanosti, v nichž postrádá jasné precizování pojmu).

⁴⁸ FOUCAULT, M.: *Diskurs, autor, genealogie*, Praha 1994, s. 91.

⁴⁹ Této tématice se v řadě svých prací věnoval německý historik G. Ritter. Typickou je v tomto směru např. jeho práce RITTER, G. A.: *Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates in vergleichender Perspektive*, Historische Zeitschrift 243, 1986, č. 1, s. 1–90.

Z právního i praktického hlediska je paradoxní, že se prvorepubliková legislativa, i přes existenci podpor, obešla bez zákonné definice nezaměstnanosti, přičemž aplikaci zákona tato skutečnost nijak neomezovala. Stačilo definovat délku podpůrné doby a o ostatní se postaraly odborové organizace, které podporu vyplácely. Teprve ve 30. letech v souvislosti se zavedením státní stravovací akce bylo třeba nezaměstnané lépe legislativně definovat. Definice se objevila v roce 1933, avšak pouze v podzákonné normě.⁵⁰ Zákonné definice v mnohém zaostávaly za sociálními vědami, protože nereflekovaly nezaměstnaného podle základního kritéria, a to nedostatku práce, nýbrž podle dalších kritérií, které pak vyřazovaly významné skupiny obyvatelstva z nároku na podpory, což byl případ třeba právě živnostníků a samostatných zemědělců. N. Whiteside a J. A. Gillespie poukazují na obdobné obtíže britského meziválečného sociálního zákonodárství. Nezaměstnaného a klienta chudinské péče odlišovala morální nadřazenost (moral superiority) z hlediska schopnosti pracovat, nezávislosti, šetrnosti a střízlivosti prvně jmenovaného. Citovaní autoři pak dovozují, že z hlediska zákonné definice, která určovala původně délku podpor na patnáct týdnů, byla existence dlouhodobě nezaměstnaných pojmově nemožná, protože pak se dotýčný stával klientem chudinství, a byl tedy chápán i podle jeho definic, čímž se stával občanem druhé kategorie.⁵¹ Tento závěr však považuji pro tuto práci za problematický ze dvou důvodů: 1. Není plně aplikovatelný na řadu zemí včetně českých, kde chudinství nebylo tak dobře institucionálně organizováno jako v Anglii. Avšak i v českém prostředí závislost na chudinských dávkách znamenala sestup člověka do statutu občana druhé kategorie, což přetrvávalo i v období meziválečném. 2. Problematiku klasifikace nezaměstnaných nelze ponechávat jen na zákonných definicích.⁵² Na druhé straně však uvedení autoři správně upozorňují na klíčovou roli jazykových definic při rekonstruování dějin nezaměstnanosti.

⁵⁰ O vývoji právní definice nezaměstnanosti – viz PETERKA, O.: *Pojem nezaměstnaného, nezaměstnanosti a její formy*, Časopis pro právní a státní vědu 17, 1934, s. 110–130. „Nezaměstnanou ve smyslu instituce pojištění proti nezaměstnanosti, je práceschopná osoba, která nemajíc vlády nad výrobními prostředky, je nucena hledati obživu pracovní smlouvou, ale práce pozbyla a nemůže nalézt z důvodu objektivních, tj. mimo její osobu ležících, novou práci přiměřenou svému pravidelnému povolání, za mzdu v době a místě obvyklou a aspoň svým nezbytným potřebám odpovídající“ (s. 120). Ostatně Peterka zde výslovně zmiňuje, že definice nezaměstnaného záleží na systému pojištění a též na politických tlacích.

⁵¹ WHITESIDE, N. – GILLESPIE, J. A.: *Deconstructing Unemployment: Developments in Britain in the Interwar Years*, *Economic History Review* 44, 1991, č. 4, s. 674an.

⁵² Stačí pročit jakýkoli soubor rezolucí z meziválečného období pocházející z demonstrací nezaměstnaných. Z nich je zřejmé, že pojem nezaměstnaného byl v obecném mínění samozřejmě podstatně širší, a proto právní definice je použitelná jen pro právní sféru.

Na obdobný problém u nás upozorňoval již přední meziválečný statistik G. Reif, který vytyčil základní ekonomickou odlišnost důvodů péče chudinské a péče o nezaměstnané. Ve své studii z roku 1936 napsal: „Rozhodující pro pojem nezaměstnanosti je nedostatek práce a nikoli nedostatek prostředků k výživě, kterážto okolnost odůvodňuje nárok na podporu a charakterizuje potřebnost postiženého, ale nikoliv objektivní nezaměstnanost.“⁵³ Níže uvidíme, že v českých zemích tato pojmová distinkce, která je dnes asi považována za banální poznatek, v zásadě po celé 19. století nebyla jasně rozlišována, z čehož plynuly různé (zpravidla negativní) důsledky pro osudy nezaměstnaných. Navíc ani meziválečná sociální legislativa nebyla plně v souladu s Reifovou definicí, protože veškeré normy péče o nezaměstnané byly fixovány na „nedostatek zaměstnání“ a nikoli „nedostatek práce“. Toto zdánlivé slovíčkaření však zapříčinilo, že právě např. zkrachovalí živnostníci neměli bez dalšího nárok na podporu z titulu nezaměstnanosti.

Dnešní sociální vědy zpravidla uznávají tříčlennou definici nezaměstnanosti ustálenou již ve 30. letech 20. století:

Nejstarší formou je frikční nezaměstnanost, což je stav v období mezi opuštěním starého a nalezením nového zaměstnání, vyplývající z mobility pracovníků. Ačkoli bývá považována za nejméně nebezpečnou, i ona může nabývat společensky nežádoucích podob. V jejím případě se také nejvíce promítá efekt, který bývá hlavní příčinou útoků na podpory v nezaměstnanosti, že vyšší podpory tuto nezaměstnanost prodlužují, protože pracovník, který je takto zabezpečen, nemá důvod hledat tak rychle zaměstnání. V případě níže jmenovaných podob nezaměstnanosti již tento argument selhává. Do této skupiny náleží ti, kteří hledají lepší zaměstnání, kteří hledají první zaměstnání, kteří byli propuštěni z důvodu organizačních změn na pracovišti atd. I bez vlivu podpůrného systému může tato forma nezaměstnanosti být až příliš dlouhá, zvláště v situaci, kdy je nesoulad mezi strukturou nabídky práce a strukturou poptávky po práci. Příznačně v krizových dobách hladina frikční nezaměstnanosti prudce klesá. Pro období velké hospodářské krize 30. let odhadoval J. Jensen, že v porovnání s rokem 1929 v USA klesla o dvě třetiny. Pro Československo takové odhady chybí, avšak zcela jistě i zde s ohledem na vývoj trhu práce nastal prudký pokles dobrovolné formy frikční nezaměstnanosti.

Další formou je nezaměstnanost strukturální, která vzniká v důsledku eliminace celých starých odvětví a likvidace umělé přezaměstnanosti v nich. Těm, kteří jsou takto vyřazeni z trhu práce, pak chybí potřebné do-

⁵³ REIF, G.: *Nezaměstnanost a statistika*, Sociální revue 17, 1936, s. 388.

vednosti pro uplatnění, protože jednoduše řečeno po tom, co umějí, není poptávka, a to, po čem poptávka je, zas oni nejsou schopni naplnit. Významný podíl zde představuje i technologický pokrok vyřazující zvláště manuální pracovníky z výrobního procesu, tedy to, co se v meziválečné době nazývalo racionalizací. Ta v Československu postihovala v různé míře všechna průmyslová odvětví. Strukturální nezaměstnanost způsobená především nezájmem o výrobky na světových trzích a přezaměstnaností odvětví se týkala hlavně textilnictví a sklářství. Hlavně strukturální nezaměstnanost vyvolává nežádoucí efekt, spočívající často v její dlouhodobosti a hlavně ve faktické „nezaměstnatelnosti“ mnoha postižených. Její dopady byly (a jsou) zpravidla nepříjemné i regionálně – např. v sudetoněmeckém pohraničí ve 30. letech. V tomto případě se však strukturální aspekt prolínal s možná ještě významnějším aspektem cyklickým. Příznačně J. Jensen pro USA 30. let konstatoval, že dlouhá cyklická nezaměstnanost se proměnila v nenapravitelnou nezaměstnanost strukturní pro deset procent pracujících.

Třetí formou je pak tedy nezaměstnanost cyklická, která spočívá v nevyžití stávajících výrobních kapacit z důvodů odbytových. Je tedy způsobena hlavně poklesem agregátní poptávky v ekonomice. Je-li cyklická nezaměstnanost pravidelná a spojená s přírodním cyklem, hovoří se o ní potom jako o sezónní nezaměstnanosti.⁵⁴

Vedle těchto tří hlavních typů jsou pak dále podle jiných kritérií rozlišovány např. nezaměstnanost skrytá (nezachycená ve statistikách), nepravá (nezaměstnaní orientující se nikoli na nalezení práce, nýbrž na vyčerpání doby sociálních dávek) atd. I to jsou kategorie důvěrně známé již v meziválečné sociální politice.

Čtenář snad odpustí, když kontinuita následujícího textu popisujícího minulost bude přerušována metodologickými poznámkami. Neděje se tak jen z důvodu snadnější srozumitelnosti a prokázání uvedených argumentů, nýbrž i proto, že způsob uchopení a interpretace vykládaných jevů si mnohdy zaslouží bližší vysvětlení. Roli zde hraje i skutečnost, že dosavadní domácí hospodářská a sociální historiografie takové výkladové možnosti rozsáhleji nereflektovala. Intencí této kapitoly není komplexní zpracování tradičních dějin idejí týkajících se myšlenek o trhu práce v 19. a na počátku 20. století, neboť by to bylo s ohledem na tematické

⁵⁴ Srv. *Staatslexikon*, band I., Freiburg–Basel–Wien 1985, s. 275an. Též JENSEN, R. J.: *The Causes and Cures of Unemployment in the Great Depression*, Journal of Interdisciplinary History 19, 1989, č. 4, s. 554an. Též BUCHTOVÁ, B.: *Nezaměstnanost – psychologický, ekonomický a sociální problém*, Praha 2002, s. 66an. Též MAREŠ, P.: *Nezaměstnanost jako sociální problém*, Praha 1998, s. 18an.

zaměření práce poněkud bezpředmětné. Nás zde v duchu výše uvedeného dělení pramenů práva budou zajímat spíše jen ty ideje, které obrazně řečeno promlouvaly jazykem dobového platného práva, ať již v liteře či v aplikaci, nebo které mluvily jazykem, jenž se teprve v budoucnu měl stát obsahem právních předpisů.

1.3 Kapitalismus a nezaměstnanost I – hledisko národohospodářské

Na přelomu 50. a 60. let 19. století se česká společnost nacházela znovu na „úsvitu nové doby“. V habsburské monarchii nadcházela éra liberalismu. Příslib světlých zítřků v hospodářském a z hlediska českých i německých liberálů také v politickém smyslu, obdobně jako v časech zasedání Ústavodárného sněmu před jedním desetiletím, se znovu zdál být na dosah ruky. Tehdejší očekávání českých měšťanských vrstev výstižně postihl jejich vůdčí reprezentant František Ladislav Rieger, jenž však zatím vyčkával buď na cestách zahraničím či v ústraní svého pražského bytu v konzultacích s kruhem svých blízkých spolupracovníků, s nimiž v té době sestavoval první českou moderní encyklopedii, nebo řekněme tehdejším jazykem – konverzační slovník. Někdy v té době, ačkoli sám nikdy psanému slovu příliš neholdoval, sepsal na základě svých zkušeností se zahraničním vývojem v oblasti výroby i hospodářských teorií dnes neprávem opomíjené dílo, jež však můžeme označit za kánon klasického liberalismu v českých zemích: *Průmysl a postup výroby jeho v působení svém ke blahobytu a svobodě lidu zvláště pracujícího*, které spatřilo světlo světa tiskem v roce 1860. V něm se vyrovnával s hlavními palčivými otázkami průmyslové revoluce a došel k jednoznačně optimistickým závěrům. Hned v úvodních pasážích knihy čtenáře ujistil, že „čím více vychování všestranné těla i ducha jak nevědomost, tak i nezručnost naši napraví, tím více a jako po stupních musí se vůbec tratiti nedostatek a utrpení tělesné“. A dále dodává: „... je dokázáno, že vládne zákon pokroku neustálého ...“ a že při sledování života dělnické třídy v industrializovaných zemích se neukazují případy, „...ježto by hrůzou svou se rovnaly zjevům strašlivým povstalým z někdejšího feudalismu“. ⁵⁵

⁵⁵ RIEGER, F. L.: *Průmysl a postup výroby jeho v působení svém ke blahobytu a svobodě lidu zvláště pracujícího*, Litomyšl 1860, s. 20–24 a 55. Otto Urban na adresu této knihy poznamenává, že „seznamovala tak českou veřejnost s problematickými rysy kapitalismu“. URBAN, O.: *Kapitalismus a česká společnost*, Praha 2003, s. 176.

Rieger vůbec není tím, kdo by si nasazoval růžové brýle, a v ničem neuhýbá před tradičními výtkami na adresu industrializace, kterými byly hlavně tři fenomény – pauperismus, hospodářské krize a zavádění strojů do výroby. Ba naopak; tyto otázky dokonce tvoří meritum citované knihy. Plně se zde odráží tradiční liberální optimismus, jemuž dodaly na přesvědčivosti železné zákony trhu, které naznačil Adam Smith a které rozvedli jeho následovníci jako Jean B. Say či David Ricardo. Přírodovědecká jistota poznání tak vstoupila i do sféry hospodářské teorie. Pauperismus je v Riegerově knížce otázkou dočasnou a dá se mu „... též moudřími – ovšem samých základů společenstva se nedotýkajícími – opravami ve zřízení politickém a sociálním namnoze pomoci“.⁵⁶ Ani hospodářské krize nejsou ničím nutným, nýbrž jde v tomto pojetí jen o nedostatečné znalosti výrobců; až patřičné znalosti nabydou, nebude docházet k cyklickým výkyvům. Ve své formulaci vysvětlení se vyrovnává i se zmiňovaným problémem třetím, tedy strojovou výrobou, vůči níž panovala tehdy podezření zřejmě nejrozšířenější: „Když teda důmyslný Sismondi⁵⁷ a za ním někteří jiní praví, že fabriky naše příliš mnoho zboží vyrábují, a že již následkem toho musí prodati zboží své laciněji než jim přišlo, odpovme na to, že tito fabrikanté a kupci, kteří tím ztrátu utrpěli, měli lépe znáti stav a položení oněch národů, pro něž byli zboží svoje ustanovili.“⁵⁸

Patrně nikde jinde v jeho díle nenalezneme tak výrazně vyjádřený vliv Sayova zákona trhu, podle něhož si „nabídka vytváří svou vlastní poptávku“. Byl to Jean B. Say, jenž svým abstraktním duchem výrazně posunul politickou ekonomii k budování všeobecně platných vědeckých teorií a nikoli jen k tvorbě jakýchsi moderních „knížecích zrcadel“, příruček pro státníky, jak správně vládnout. Charles Rist tento významový posun přesně postřehl, když napsal: „Say chce býti jedině přírodopyskem. Léčení není jeho úkolem. Myslí, že tak uplatňuje pravou vědeckou metodu. Přirovnává ostatně novou vědu spíše k fyzice než k vědám o organismech.“⁵⁹

Jestliže zákonem nabídky a poptávky je s přírodovědeckou jistotou schopen zajistit hospodářskou rovnováhu, pak ve správně uspořádaném státě není nezaměstnanost pojmově vůbec možná. Say však hovoří o ag-

⁵⁶ Tamtéž, s. 129an.

⁵⁷ Jean Charles Leonard Sismondi (1773–1842) byl jedním z hlavních kritiků klasického liberalismu první poloviny 19. století a pozdější sociální reformátoři jej považovali za svého předchůdce.

⁵⁸ RIEGER, F. L.: *Průmysl a postup výroby...*, s. 199an.

⁵⁹ GIDE, CH. – RIST, CH.: *Dějiny nauk národohospodářských*, díl I., Praha 1928, s. 150.

regátní nabídce a poptávce. V konkrétní situaci na trhu jinak nabídka, když je vyrobeno mnoho zboží, pro které nejsou kupci, může být v nepoměru s poptávkou. Systémová vlastnost kapitalismu se tak přesouvá do sféry individuálních schopností každého individua předvídat vývoj. F. L. Rieger toto tvrzení ve svém závěrečném pojednání o „bezdělnosti“ (nezaměstnanosti) také přejímá a vysvětluje. Samozřejmě nijak nepochybuje o tom, že nedobrovolná ztráta práce je fakticky možná a že má za následek hmotnou i duchovní nouzi, ale liberalistický duch mu již záhy umožňuje odhodit obavy z hlubokých sociálních dopadů těchto úkazů, když říká, že „...všecka tato neštěstí jen omylem samému rozvoji výroby se připisují. Chyba těch, kteříž tak smýšlejí, spočívá hlavně v tom, že pokládají za pravidlo stálé všeobecné, co je jen výjimkou a buď neštěstím nebo chybou jednotlivců“.⁶⁰ Podstata nezaměstnanosti tak byla spatřována výhradně ve sféře individuální odpovědnosti a nikoli v kapitalismu jako hospodářském systému.

Rieger nám tak představuje vynikající příklad reflexe nezaměstnanosti, jak byla představena klasickým liberalismem. Jde jen o jakousi nahodilost v hospodářském životě země ryze individuální povahy. Počítalo se maximálně s nezaměstnaností frikční. Nezaměstnanost strukturální byla již i v Riegerově době v českých zemích známa. Nejtypičtějším příkladem jistě byly plátenické oblasti severních a severovýchodních Čech, jejichž obyvatelé v době, o níž hovoříme, měli možnost okusit, nikoli poprvé v 19. století, co to znamená. Třetí z výše uvedených definic současné typologie, cyklická nezaměstnanost, v tomto diskurzu ve střední Evropě až do 70. let nezískala místo ani opodstatnění (ovšem za předpokladu pružných mezd a cen).

Většina 19. století se tak obešla bez nezaměstnaných, a tedy i bez nástrojů, jako jsou podpory. Teprve hospodářská krize 70. let předznamenala budoucí změny. Rok 1873 a roky následující zvěstovaly soumrak klasického ekonomického liberalismu, a to nejen ve střední Evropě.⁶¹ Tato tzv. liberální éra v habsburské monarchii netrvala dlouho; v zásadě od roku 1860 do zmíněné hospodářské krize po roce 1873. Liberalismus dorazil do Předlitavska s určitým zpožděním oproti západní Evropě. Jeho symbolickým výrazem se stal jednak horní řád z roku 1856 a především o tři roky mladší řád živnostenský, které byly koncipovány v období tzv. bachovského absolutismu. I to je důkaz skutečnosti, že přes bezespornou

⁶⁰ RIEGER, F. L.: *Průmysl a postup výroby...*, s. 198.

⁶¹ SRV. HARRIS, J.: *Political Thought and the Welfare State 1870–1940: An Intellectual Framework for British Social Policy, Past and Present*, 1992, č. 135, s. 120–122.

politickou reakčnost tehdejšího režimu, která bývá v historiografii zdůrazňována, byly na druhé straně vytvořeny předpoklady svobody ve sféře hospodářské.⁶²

Léta šedesátá pak znamenala vítězství liberalismu představovaného dlouhou řadou kabinetů, které se opíraly o ústavověrnou liberální většinu v říšské radě, vládoucí s určitými výjimkami až do roku 1879. Přestože již za Bachova ministerstva se dostala otázka nezaměstnanosti do popředí, a ne poprvé,⁶³ nebyla ještě dlouho poté považována za zásadní problém kapitalismu ani v sousedním Německu. Hospodářská teorie i ekonomická konjunktura 60. let 19. století tento přístup jen podporovala. A toto přesvědčení přetrvávalo i v dalších desetiletích, ačkoli idea dělnického pojišťování získávala na síle.⁶⁴ I to je patrně důvod, proč se prvotní model německého sociálního státu vybudovaný v 80. letech 19. století touto otázkou nezabýval. Bismarckovo sociální zákonodárství se soustředilo na jiné sociální události způsobující redukci aktivity jednotlivce na trhu práce: tím byly nemoc, úraz, invalidita a stáří, nikoli nezaměstnanost. Stejně tak různé dělnické zajišťovací pokladny, které v habsburské monarchii vznikaly v druhé polovině 19. století, ať již cechovní, závodní, bratrské nebo spolkové, upřednostňovaly stáří, nemoc, popř. smrt před nezaměstnaností jako příčinu výplaty dávky.⁶⁵ Nedostatek pracovních míst ještě tehdy neznamenal masový existenciální problém jako v následujících desetiletích. Ačkoli tradiční pojetí nezaměstnanosti založené na individuální odpovědnosti a na silném moralistním podtextu bylo krizí 70. a 80. let zásadně otřeseno, vážněji se začalo v Německu o tomto problému hovořit teprve v 90. letech 19. století.⁶⁶

Nutno poznamenat, že v případě výše uvedeného chápání se nejedná ani v naší současnosti o pojetí zapomenuté. Ani neoklasická ekonomická teorie 20. století, navazující na tradiční liberalistické koncepty, se od tohoto pojetí totiž příliš neodlišuje. Převahu nabídky nad poptávkou na pracovním trhu vykládá v zásadě dvěma způsoby: zčásti jako tzv. „dobrovolnou nezaměstnanost“, spojenou s neochotou pracovní síly přijmout mzdu,

⁶² Srv. URBAN, O.: *Kapitalismus a česká společnost*, Praha 2003, s. 45an.

⁶³ Srv. KUTNAR, F.: *Nezaměstnanost a bída krkonošských a podkrkonošských tkalců plátna před revolucí 1848*. In: Lnářský průmysl, sv. 3, Trutnov 1980, s. 149–164.

⁶⁴ Srv. RITTER, G. A.: *Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziale Ideen*, Mnichov 1996, s. 44.

⁶⁵ Srv. MACHAČOVÁ, J.: *Pojištění dělnictva v průmyslových oblastech českých zemí 1848–1914*, Slezský sborník 88, 1990, s. 36–47. Přesto např. u tiskařů kartounu takové podpory zcela jistě existovaly i pro případ nezaměstnanosti (viz níže).

⁶⁶ Cit. dle NIPPERDEY, T.: *Deutsche Geschichte...*, s. 313 a 354. Srv. též Booth, A. – GLYNN, S.: *Interwar Unemployment: Restatement and Comments*, Journal of Contemporary History 15, č. 4, 1980, s. 763.

kteřá vede k rovnováze na pracovním trhu. „Nedobrovolná nezaměstnanost“ je pak spojena s nepružností mezd směrem dolů, která zabraňuje „čištění trhu“ i tehdy, když individuální pracovníci by byli ochotni nižší mzdy přijmout.⁶⁷

Nepišeme zde dějiny ekonomických teorií, avšak na druhé straně nelze tuto otázku zcela opominout. Tyto teorie poskytují totiž nástroje v hlavách politiků i subjektů hospodářství, jak určitou situaci pojmenovat a jakým způsobem se chovat, popř. ji řešit.⁶⁸ Sociálního historika by nemělo primárně zajímat, zda dotyčný popsal jev pravdivě, nýbrž jaké příčiny jej k tomuto popisu vedly a k čemu dospěl. Obdobnou funkci jako u historických aktérů ostatně plní teorie (popisy) i v hlavách historiků jako vyprávěčů minulých příběhů a fundamentálně ovlivňují jejich hodnocení pramenů, událostí i volbu témat a (re)konstrukci vztahů příčin a následků.⁶⁹ Kdyby v této práci byl aplikován pouze současný popis nezaměstnanosti a hledány k němu jevy v minulosti, jež by se pod něj daly subsumovat, byl by to sice legitimní přístup, ale myšlení společnosti 19. století v tomto pojetí by nám pak zcela logicky přišlo jako zastydlé či opožděné, protože ony jevy, které by spisovatel popsal současnou definicí, lidé popisovali zcela odlišně, způsobem ze současného hlediska možná podivným a řekněme v mnoha ohledech i krutým.

Zrození moderního konceptu nezaměstnanosti je závislé na celé řadě příčin. Na prvním místě jistě stojí, jak se měnilo pojetí práce v průběhu novověku. Neméně důležité je jistě zrození koncepce práva na práci a proměny vztahu (či přesněji vznik moderního vztahu) mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Klíčovou pak zcela jistě byla i faktická zkušenost hospodářských recesí, které přivedly na scénu zástupy osob, jež ztratily práci a nemohly v krátké době nalézt novou. Abychom snad lépe porozuměli tomu, co znamenalo být „nezaměstnaným“ ve sledovaném období, tedy mezi dvěma světovými válkami, je jistě přínosné obrátit se zpět do šera minulých století a ptát se po počátku „toho všeho“.

⁶⁷ Blíže k těmto otázkám viz SIROVÁTKA, T.: *Politika pracovního trhu*, Brno 1995, s. 5–11. Srv. AMBROSIUS, G. – PETZINA, D. – PLUMPE, D.: *Moderne Wirtschaftsgeschichte – Eine Einführung für Historiker und Ökonomen*, München 1996, s. 244–247.

⁶⁸ Toto tvrzení zde nemá mít axiomatickou povahu a bude o několik odstavců níže podrobněji rozpracováno.

⁶⁹ FAY, B.: *Současná filosofie sociálních věd*, Praha 2003, s. 243. Konstatuje: „Fakty nemluví samy za sebe; se světem se vždy setkáváme pouze zprostředkovaně; ke zkušenostem, představám a vjemům dospíváme pomocí apriorních konceptuálních prostředků a jazyk, v němž myslíme a vyjadřujeme své myšlenky, je nutně prostoupen předem danými konceptuálními vazbami.“

Obvykle se uvádí, že význam lidských zdrojů v národním hospodářství vyzdvihl do popředí zájmu merkantilismus.⁷⁰ S rozvojem kapitalismu došlo rovněž k proměně pojmu práce. Práce se stala v průmyslové společnosti klíčovou hodnotou pro budování blahobytu národa. Jestliže obyvatelé antické polis hleděli na práci s podezřením, že není hodna plnoprávného občana obce, a středověk v ní spatřoval maximálně mravní povinnost člověka (srov. benediktinské „ora et labora“), tak v období raného novověku se práce stává základním pilířem blahobytu národa a klíčovým prostředkem legitimizace soukromého vlastnictví.⁷¹ Moderní politická ekonomie počínající v 18. století přichází místo tradičního povinování jedince k práci s přirozeným právem na práci, s nímž je spojena svoboda volby, tedy smluvní volnost stran. Notoricky známé jsou hospodářské a sociální konsekvence této proměny – zrušení poddanství, rušení hospodářských privilegií, volný pohyb za prací, konkurenční hospodářství atd.

Spolu s tímto moderním pojmem práce se rodí i nový koncept „ne-práce“. Nemajetní nepracující již nejsou pobudové nebo naopak Kristovi chudí, žebráci, kteří ve společenské dělbě práce ve středověku měli důležitou funkci, protože jejich modlitby přispívaly ke spáse donátora almužny.⁷² Od pozdního středověku vzrůstalo podezření k této kategorii osob,⁷³ které později vyvrcholilo jednak ve „velkém uvěznění“ v 17. a 18. století, kdy v nápravných pracovnách byli zavíráni nemocní, žebráci, šilenci i nezaměstnaní,⁷⁴ a ještě později v novém anglickém chudinském zákonodárství z roku 1834 (New Poor Law), jehož tvůrci tendovali ke kladení rovníčka mezi nezaměstnaností a leností.⁷⁵ Nezaměstnaní v duchu nové politické ekonomie byli pojmově ostře odlišeni od tradiční chudiny, ačkoli na úrovni zákonodárství a zvláště v jeho aplikaci došlo k této proměně až daleko později, nemluvě o reflexi nezaměstnanosti z pozic morálních. Musíme souhlasit s W. Conzem, že tato proměna pojmu práce bezpochyby byla klíčovým předpokladem revoluce nejen průmyslové, nýbrž

⁷⁰ Srv. STÁDNÍK, M.: *Sociální blahobyt a národní duchod*, Praha 1945, s. 16–20.

⁷¹ Srv. HUNDRT, E. J.: *The Making of Homo Faber: John Locke between Ideology and History*, Journal of the History of Ideas 33, 1972, č. 1, s. 3–22.

⁷² Srv. GEREMEK, B.: *Slitování a šibenice*, Praha 1999, s. 28.

⁷³ Srv. tamtéž, s. 28.

⁷⁴ Jak výstižně poznamenává Robert Jütte: „V tomto prototypu takové instituce, pro niž se později vžil název ‚workhouse‘, byl dán trestání a uvěznění nový význam a práce tu byla poprvé představena jako nápravný prostředek.“ JÜTTE, R.: *Poverty and Deviance in Early Modern Europe*, Cambridge 1994, s. 169.

⁷⁵ BLAUG, M.: *The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New*, Journal of Economic History 23, 1963, č. 2, s. 152.

i v politicko-sociálním smyslu.⁷⁶ Ačkoli v historických pojednáních se běžně objevuje pojem nezaměstnanost i pro období středověku a raného novověku, považujeme toto pojetí za příliš široké a nefunkční. Toto označení má smysl teprve pro období kapitalistických výrobních vztahů. T. Pierenkemper k tomuto dodává: „Formy lidské práce se značně odlišují a teprve v moderní kapitalistické industriální společnosti je možné hovořit o zaměstnání, odehrávajícím se mimo domácí formy a zprostředkovaném přes trh práce.“⁷⁷

V důsledku těchto revolučních proměn v hospodářství se tedy zrodil i moderní vztah zaměstnavatel – zaměstnanec. V tradiční předindustriální ekonomice se vztahy mezi oběma subjekty pracovního poměru lišily od doby pozdější. Vzájemné povinnosti dalece přesahovaly povinnosti z pracovní smlouvy a vztah majitele výrobních prostředků k pracovníkům byl, dnes bychom řekli, založen na patriarchálním modelu, kde zaměstnavatel přebíral péči a odpovědnost za životní podmínky zaměstnanců v případech životních těžkostí. C. M. Cippola a K. Borchardt další vývoj ve své práci o evropských hospodářských dějinách pregnantně shrnují: „Jakmile se průmysl stále více koncentroval do měst a kvalifikované rukodělné pracovníky začaly vytlačovat stroje a s nimi nekvalifikované pracovní síly, odlišovali se konkrétní pracovníci stále méně od obecné masy a zaměstnavatelé přestávali cítit jakoukoliv osobní odpovědnost za ně.“⁷⁸

Výše uvedený výklad má v sobě implicitní tendenci k černobílému rozlišování starého a nového. Popisované procesy se odvíjely po dlouhé časové období, a proto samozřejmě existovaly paralelně vedle sebe. Naopak přetrvávala i nadále především rozsáhlá disciplinační oprávnění zaměstnavatelů a stejně tak se rodila i sociální péče na úrovni podniků, což v praxi takovéto teoreticky jasné rozhranění mezi patriarchálním a námezdním vztahem fakticky oslabovalo.⁷⁹ Typický je v tomto směru čelední řád, tedy základní norma zemědělského dělnictva vyjadřující právě ony pracovní vztahy pojmenované jako patriarchální. Z jeho ustanove-

⁷⁶ BRUNNER, O. – CONZE, W. – KOSELLECK, R.: *Geschichtliche Grundbegriffe – Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band I., Stuttgart 1972–1994, s. 173–176.

⁷⁷ Viz AMBROSIUS, G. – PETZINA, D. – PLUMPE, D.: *Moderne Wirtschaftsgeschichte – Eine Einführung für Historiker und Ökonomen*, München 1996, s. 243.

⁷⁸ CIPPOLA, C. M. – BORCHARDT, K.: *Europäische Wirtschaftsgeschichte, Band IV*, Stuttgart–New York 1985, s. 38.

⁷⁹ Z novějších prací toto faktické splývání ve výrobní praxi zpracoval STEINFELD, R. J.: *Coercion, Contract and Free Labor in the Nineteenth Century*, Cambridge 2001. Viz zvláště předmluvu k této knize.

ní vyplývá, že „...hospodář má mít na starosti mravní, duševní i tělesné blaho čeledína a čeledín zase má jeviti věrnost a oddanost rodině, ku které patří, šetřiti domácího pořádku a pečovati o dobro hospodářovo...“⁸⁰

Vedle uvedeného přesně nerozhraničeného procesu je však třeba upozornit ještě na jeden fakt, který zamlžuje jasné rozlišení, které jsme v rovině teoretické uvedli. Po celé 19. století mezi námezdními silami, zvláště těmi nekvalifikovanými, panovala vysoká horizontální mobilita na trhu práce a rovněž i mobilita geografická.⁸¹ Krátkodobá frikční nezaměstnanost patřila ke každodenní zkušenosti těchto lidí a byla od jejich života neoddělitelná. Dokud nacházeli ve své honbě za lepšími podmínkami pracovní uplatnění, nemělo v podstatě ani smysl o sociálním problému nezaměstnanosti hovořit. Byli často bez práce, ale nebyli nezaměstnaní v pravém slova smyslu, protože jen přecházeli jinam.

1.4 Kapitalismus a nezaměstnanost II – hledisko morální

Změna funkce práce ve společnosti a vznik moderního pracovního poměru měly i závažné důsledky morální. Jestliže nereglementovaný trh měl být schopen v krátkodobém časovém horizontu zajistit plnou zaměstnanost, potom ten, kdo nepracoval, byl zcela logicky podezřelý z povalečství. Klíčovými otázkami na tomto místě jsou jednak ekonomická teorie mezd a jednak názory na funkce státu, resp. státní ingerence pro udržení blahobytu společnosti. Otázka mezd se totiž úzce týká samotného vykládání nedostatku práce. Otázka státu pak role veřejnoprávních korporací při pečování o nezaměstnané, protože dokud je tato péče ponechána pouze v soukromých rukou, tak se v zásadě v ničem neliší od principu středověké a novodobé charity.⁸²

Nebyly to však jen výše uváděné zákony politické ekonomie, naplněné optimismem liberalismu, které měly zásluhu na tom, že nezaměstnanost a otázka podpor byla reflektována tak odlišně od zkušenosti sociálních států 20. století. Nemenší vliv zaznamenaly i myšlenky, které

⁸⁰ Cit dle NA, *fond: MSP*, karton č. 7, sign. III/5/1.

⁸¹ Srv. MACHAČOVÁ, J. – MATĚJČEK, J.: *Nástin sociálního vývoje českých zemí 1781–1914*, Opava 2002, s. 148an.

⁸² RÁKOSNÍK, J.: *Sociální politika jako předmět historického zkoumání*. In: ČECHUROVÁ, J. – ŠTAIF, J.: *K novověkým sociálním dějinám českých zemí VI. – Sociální dějiny dnes*, Praha 2004, s. 181an.

měly s představou nutného pokroku jen málo společného. A stejně tak i ony byly v duchu myšlenkového dědictví osvícenské vědy prezentovány jako „železné“. Jejich vyznění však bylo, alespoň s ohledem na dobu vzniku těchto myšlenek, daleko méně útěšné z hlediska aktuálního zlepšení situace chudých. Přesto se tento pesimistický pohled nemusel nutně s pokrokářským optimismem vylučovat. Nejjasněji je to vidět na zakladatelích moderního socialismu. Marx věřil v nutnost pauperizace stejně jako v nutnost pokroku v dějinách. Neméně typickým příkladem je i F. Lassalle.⁸³ Jeho ústřední myšlenkou je jednak „železný zákon mzdový“, dokazující nemožnost zvýšit mzdu nad existenční minimum, a jednak víra, že s pomocí osvíceného státu bude možné zlepšit úděl dělnické třídy.

Lassalle však nebyl v tomto směru tak úplně originálním myslitelem. Kdo zpopularizoval nevyhnutelnost mezd na úrovni životního minima, resp. sociálního minima podle stupně rozvoje konkrétní společnosti, nebyl Lassalle, nýbrž o více než půl století starší anglický pastor T. Malthus. Na malthusiánství a jeho různé verze máme dnes tendenci pohlížet se shovívavým úsměškem, avšak po dlouhé období 19. století se jednalo o velmi vlivnou teorii, která silně ovlivňovala politickou ekonomii i morální soudy. V jeho základu, zjednodušeně řečeno, stál předpoklad, že množství potravin roste pomaleji než množství populace. Pauperismus je tedy jevem nevyhnutelným, pokud není regulována porodnost. V tomto myšlenkovém kontextu jakákoli redistribuce ve prospěch chudých či nezaměstnaných by byla hazardem ohrožujícím společnost jako celek a jen by bezúspěšně oddalovala nevyhnutelnou nutnost nedostatku ve chvíli přelidnění.⁸⁴

Tyto teze se plně projevíly i v učení jednoho z největších ekonomů 19. století D. Ricarda, jenž je autorem následující slavné teze: „Jasný a přímý účinek chudinských zákonů není zlepšení poměrů dělníkových ..., nýbrž naopak úpadek chudého i bohatého.“⁸⁵ Ve své teorii dokazoval, že dělnické mzdy musí být nutně stále na úrovni životního minima. Kdyby se mzdy zvýšily, vedlo by to k růstu dělnické populace, což by zpětně způsobilo převahu nabídky na trhu práce a následně opětné stlače-

⁸³ Připomínáme si jej zde především ze dvou důvodů. Kvůli výkladu mezd a kvůli roli státu.

⁸⁴ Proto byl Malthus také odpůrcem jakékoli sociální politiky. K tomu srv. HORÁČEK, C.: *Nauka o mezdním fondu*, Praha 1897, s. 15.

⁸⁵ RICARDO, D.: *Zásady politické ekonomie a zdanění*, Praha 1956, s. 82. Srv. BRÁF, A.: *Almužna a mzda*, In: GOLL, J. – HOSTINSKÝ, O. (eds.): *Sbírka přednášek a rozprav*, Praha 1883, s. 366.

ní na toto minimum. Z hlediska nákladů výroby se pro nutnost udržování mezd na nejnižší úrovni vžil pojem nauka o „mzdovém fondu“.⁸⁶

Z hlediska této tehdy vlivné argumentace bylo lidské snažení po zlepšení osudu osob marginalizovaných kapitalistickým systémem prostřednictvím podpor bezdůvodným, ba nesmyslným snažením proti nevyhnutelným účinkům zákonitostí přírody. Ještě dlouho mělo trvat, než teorie od těchto postulátů ustoupila.⁸⁷ Mezitím však masové propouštění a dlouhodobá neschopnost vyřazených nalézt nové uplatnění začaly vstupovat do evropských hospodářských dějů stále markantněji.

Ani ve sféře mravních soudů nezaviněná nezaměstnanost zatím nezískala prostor. Výrazem vítězného prosazování liberalistické politické ekonomie a s ní spojené morálky bylo anglické „New Poor Law“ z roku 1834. Tato reforma chudinské péče plně korespondovala s ekonomickým učením liberalismu a byla oblíbeným terčem kritiky řady sociálních myslitelů a zůstane jím zvláště pro levicovou historiografii dodnes. Její stanovisko výstižně shrnul Eric Hobsbawm, když napsal, že „...New Poor Law se svými nelidskými vlastnostmi bylo protlačeno Parlamentem díky směsici politického nátlaku a lži maskovaných za statistiku“.⁸⁸ Ponecháme stranou tyto lži a nátlak, protože v zákoně se plně odrazily i morální konsekvence výše uváděných receptů ekonomické vědy. Za klíčové pro tuto reformu označuje Hobsbawm tři motivy: jednak obavy z rostoucích nákladů předchozí formy chudinské péče, dále podporu svobodného trhu pracovních sil namísto podporování nepracujících osob a jednak již zmíněné zastavení růstu populace, které podle tehdejších názorů vedlo k pauperizaci.⁸⁹ Vůdčí ideou nového chudinství v Anglii bylo odstranění peněžních podpor jako nemravných a striktní vynucování podmínky, že péče o práceschopné má být realizována prostřednictvím pracoven.⁹⁰ Je zřejmé, že morální názory zde hrály určitě ne menší úlohu než ekonomická argumentace.

Takové názory nebyly nijak neobvyklé ani v prostředí habsburské monarchie. Výstižně je vyjádřil v 50. letech 19. století místodržitel Mecséry, který se musel vypořádat s masovou nezaměstnaností na seve-

⁸⁶ Vynikající kritiku této teze předvedl v českém ekonomickém myšlení C. Horáček ve výše citovaném spisku.

⁸⁷ Stručný přehled problematiky z hlediska ekonomické teorie viz SIRŮČEK, P.: *Nezaměstnanost očima teoretické ekonomie – historický exkurz*, Pohledy, 2000, č. 5, s. 1–2.

⁸⁸ HOBBSAWM, E. J.: *Industry and Empire*, London 1968, s. 194.

⁸⁹ Tamtéž, s. 193an.

⁹⁰ Praxe však pokulhávala (zvláště časem) za mravní ideou. Výklad Bráfova rozboru efektivity anglického chudinství viz *O pracovnách*, Samosprávný obzor 5, 1883, s. 373an.

ru Čech. Připouštěl sice cyklické výkyvy hospodářství, avšak nemenší roli přisuzoval morálnímu úpadku průmyslového obyvatelstva. Podle jeho mínění ztratilo sebevědomí a svou sociální samostatnost, zvyklo si na podporu a žebrotu pokládá za výdělečnou činnost, přičemž spoléhá na druhé s neuvěřitelnou důvěrou. Mecsery uzavírá své hodnocení tím, že pokud se podpora neděje s rozvahou a mírou, kruh zla se rozšiřuje.⁹¹ Příznačně bude v tomto směru ještě na přelomu 80. a 90. let německý národohospodář H. Herkner poukazovat na skutečnost, že „stále ještě vychází chudinství, či to, co se takto eufemisticky zove, z onoho předpokladu, v moderním hospodářském řádu často neodůvodněného, že dělník k práci ochotný a způsobilý nalezne vždy zaměstnání, jež jej uživí“.⁹²

Na druhé straně např. ve Francii anglický chudinský model byl obecně reflektován již od 40. let jako odstrašující případ, ovšem nikoli z důvodu odlišné reflexe problému nezaměstnanosti. New Poor Law pro katolické konzervativce příliš oslabovalo tradiční charitativní vztah klient – donátor, pro socialisty a tradiční republikány bylo příliš stigmatizující a prohlubující sociální rozdíly a pro tamní liberály bylo jednoduše moc drahé a oslabující individuální zodpovědnost jednotlivce.⁹³ Právě zkušenost druhé republiky se sociálním zákonodárstvím na dlouhou dobu do budoucna diskreditovala ve Francii v očích buržoazie právo na veřejnoprávní zabezpečení jako revoluční exces. Jak je vidět i zde, zvláště v případě liberálů (ti také budou hlavními advokáty státního nezasahování do sociální oblasti), se plně ozývaly výše uváděné představy klasické politické ekonomie promítnuté do sféry morálky. V takových myšlenkových stereotypech je pak zřejmé i úzké propojení mezi nezaměstnaností a leností.

Na tomto místě bychom mohli konstatovat, že objektivní hospodářské okolnosti tak byly úspěšně přebity moralizováním. Tato teze si však patrně zaslouží blíže vysvětlit. V marxistickém slovníku (jakkoli by hlediska marxismu šlo o tvrzení nesmyslné) by se řeklo, že „ideologie zaostala za materiálními podmínkami“.⁹⁴ Touto nedůsledností

⁹¹ Cit. dle KUTNAR, F.: *Nezaměstnanost a bída přadláků a tkalců na krkonošských horách v 50. letech 19. století*. In: Lnářský průmysl – příspěvky k dějinám, sv. 4, Trutnov 1981, s. 156.

⁹² HERKNER, H.: *Dělnická otázka*, Praha 1898, s. 12.

⁹³ Cit. dle SMITH, T. B.: *The Ideology of Charity, The Image of The English Poor Law, and Debates Over The Right To Assistance In France 1830–1905*, *The Historical Journal* 40, 1997, č. 4, s. 999–1000 a 1012.

⁹⁴ PERRY, M.: *Bread and Work*, London 2000, s. 17an.