
PÉČE O NEZAMĚŠTNANÉ VE VÝMARSKÉ REPUBLICCE V MEZINÁRODNÍ PERSPEKTIVĚ

Jakub Rákosník*

V posledních letech byla problematice německého pojištění v nezaměstnanosti věnována v české historiografii nezanedbatelná pozornost. V první řadě se jedná o historičku D. Moravcovou,¹ která ve své monografii přehledně zpracovala dějiny výmarské republiky, v jejichž rámci poukázala i na důležité politické konsekvence problémů s financováním podpor v nezaměstnanosti. Problematiku pojištění postihla rovněž dvojice historiků F. Stellner a R. Soběhart v řadě svých článků o hospodářských dějinách meziválečného Německa.² Citované práce se soustřeďovaly především na politické konsekvence problémů s financováním podpor. V tomto článku bude naopak zaměřena pozornost na právní a systémové aspekty péče o nezaměstnané s potřebnými přesahy srovnávacími, protože i v německé historiografii dominuje nacionální perspektiva, a proto často chybí postižení (a proto i pochopení) výmarského sociálního systému v kontextu meziválečné Evropy.³

V teorii se rozlišují dva základní nástroje sociální politiky, a to zaopatření (Fürsorge) a pojištění (Versicherung), které přicházejí v úvahu při zajištění peněžních prostředků nezaměstnaných osob. Zaopatřovacím modelem jsou systémy státních podpor, běžně financované z daní, a dávky bývají obvykle závislé na prokázání sociální potřeby beneficianta. Pojištění je zásadně financované z pojistného a požitky nejsou vázány na sociální potřebnost.⁴ Protože pojištěnec přímo přispívá, je i jeho právní nárok na podporu logicky silnější. V meziválečné Evropě byly rozeznávány v zásadě tři způsoby financování podpor v nezaměstnanosti: podpory financované přímo ze

* Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta, Ústav hospodářských dějin (rakoja@ff.cuni.cz).

1 Moravcová, Dagmar. *Výmarská republika – Problémy demokracie v Německu 1918–1932*, Praha 2006.

2 Naposledy Stellner, František; Soběhart, Radek. K ekonomickému vývoji výmarské republiky za Brüningovy éry. In *Půl století hospodářských dějin – Sborník k 75. narozeninám Václava Průchy*, Acta Oeconomica Pragensia 15, č. 7, s. 395–404. Nutno také připomenout z překladové produkce Musil, Libor (ed.). *Vývoj sociálního státu v Evropě*, Brno 1996, s. 64–70.

3 Častěji věnovali historici pozornost především komparaci Německa a Velké Británie. Viz Ritter, Gerhard A. *Sozialversicherung in Deutschland und England: Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München 1983. Mommsen, Wolfgang J. (ed.). *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*, London 1981.

4 Srv. Tomeš, Igor: *Sociální politika – teorie a mezinárodní zkušenost*, Praha 1996, s. 24–25, 134–137. Viz též Heidenheimer, Paul; Flora, Peter. *Development of Welfare States*, New Brunswick 1987, s. 27.

státního rozpočtu (zapatření), dobrovolné pojištění (tzv. gentský systém)⁵ a obligatorní veřejnoprávní pojištění. Přestože budoucnost patřila třetímu ze jmenovaných, ve 20. letech tato skutečnost tak zřejmá ještě nebyla a formy dobrovolného a obligatorního pojištění v tehdejší Evropě koexistovaly ve vzájemné rovnováze. Teprve ve 30. letech se situace začala vychýlovat ve prospěch druhého ze jmenovaných. V roce 1925 publikovala Mezinárodní organizace práce přehled podpůrných systémů v 17 vyspělých zemích, přičemž 9 mělo dobrovolné pojištění a 8 povinné.⁶

V Evropě před I. světovou válkou existovaly podpory v nezaměstnanosti jen ojediněle. V Německu tradičně péče o tyto osoby spadala do rámce chudinské péče a pouze několik obcí ještě před válkou realizovalo varianty gentského systému na lokální úrovni. Speciální pojištění na striktně soukromoprávní bázi existovalo v rámci odborových organizací. Rozmach veřejnoprávního pojištění v Evropě nastal teprve v období po první světové válce.

Výmarská republika je považována za nepříliš hospodářsky úspěšné období německé historie, které se vyznačovalo chronickou nestabilitou ekonomického systému, vysokou nezaměstnaností a v průměru celého období nízkým hospodářským růstem. Ve dvou desetiletích před první světovou válkou se sociální produkt v Německu zdvojnásobil. Ve dvou desetiletích po II. světové válce dokonce ztrojnásobil. Období 1913–1938 naopak vykazuje vzrůst o necelých 50 %. V porovnání s konkurenčními evropskými mocnostmi (Francie a Velká Británie) však tento ukazatel není nijak výjimečný a nasvědčuje tezi o strukturální krizi „starých“ průmyslových zemí.⁷ Německé řešení péče o nezaměstnané bezprostředně po válce můžeme považovat za typický případ. Stejným způsobem postupovali i jeho východní sousedé – Rakousko a Československo. Šlo o to okamžitě opatřit finanční zabezpečení pro demobilizované vojáky, kteří se vraceli z fronty a kteří byli zdrojem sociálního neklidu.

Možností, jak financovat tuto „daň proti revoluci“, nebylo mnoho. Vzhledem k akutnosti problému (podpory bylo nutné vyplácet hned) se tyto země uchýlily k přímému financování z veřejných rozpočtů. Třebaže nárok na dávky vznikal pouze osobám „sociálně potřebným“, byl zde učiněn zásadní přelom oproti tradiční chudinské péči, která se sociální potřebností spojovala také společenskou stigmatizací a odepření některých občanských práv (typicky omezení volebního práva klientů chudinství). Tato historická fáze po roce 1918 může být výstižně označena za přechodové období mezi pojetím chudinské péče a pojištěním v nezaměstnanosti. Zmíněné země se však záhy

5 Rákosník, Jakub. Gentský systém v období I. Československé republiky, *Časopis Národního muzea* 170, Řada historická, 2001, č. 3–4, s. 84–105. Některé evropské země jej užívají dodnes, protože se i nadále těší relativně vysoké odborové organizovanosti. Viz Scruggs, Lyle: *The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970–1996*, *Political Research Quarterly* 55, 2002, No. 2, s. 275–297.

6 Die Arbeitslosenversicherung – eine rechtsvergleichende Darstellung (Int. Arbeitsamt) – Studien und Berichte, Reihe C (Arbeitslosigkeit), Nr. 10, Genf 1925, s. 27ff.

7 Pokud vezmeme za výchozí rok 1913 (100 %), Francie v roce 1929 vykazovala 130, 6 % a v roce 1938 jen 109, 4 %, Velká Británie ve stejných letech 122, 8 %, resp. 149, 5 % a Německo 106, 2 %, resp. 149, 5 % (výpočty dle Anguse Maddisona). Cit. dle Petzina, Dietmar; Abelshausen, Werner. *Zum Problem der relativen Stagnation der deutschen Wirtschaft in den zwanziger Jahren*. In Mommsen, Hans; Petzina, Dietmar; Weisbrod, Bernd. *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1974, s. 60.

rozešly v realizaci pojištění. Rakušané uzákonili povinné pojištění v roce 1920, Čechoslováci naopak dobrovolné v roce 1921 (s účinností od roku 1925) a Němci povinné pojištění v roce 1927. Pro bezprostředně poválečné období je příznačný optimismus ohledně brzkého příchodu hospodářské konjunktury snad ve všech evropských státech. V Německu předpokládali, že zmíněné zaopatření demobilizovaných bude fungovat zhruba po období jednoho roku. Nakonec se tato lhůta protáhla téměř na devět let, přičemž právní úprava byla celkem čtyřikrát postavena na nový základ a bezmála dvacetkrát novelizována.⁸

Řešení sociálního zabezpečení nezaměstnaných po válce v Německu tedy nijak zásadně nevybočovalo z dobových zvyklostí. Čím se však Německo stalo v tehdejší Evropě vskutku ojedinělým, bylo zakotvení sociálních práv člověka přímo v textu výmarské ústavy, přičemž v čl. 163 bylo výslovně uvedeno právo na práci a v případě nedobrovolné nezaměstnanosti také právo na materiální zabezpečení.

Německé nařízení z 13. listopadu 1918 bylo tedy založeno na principu zaopatřovacím. Třebaže v principu fungovalo s využitím zmíněného testu sociální potřeby, nebyl tento princip aplikován příliš přísně, protože na jeho základě bylo podle údajů pro polovinu 20. let vyloučeno pouhých cca 5 % uchazečů (Obdobné zkušenosti máme z tehdejšího Československa).⁹ Počítalo se strukturovaným financováním; polovinu peněz poskytl říše, 35 % spolkové státy a 15 % obce. Výplatou podpory byla pověřena obec, v níž měl dotyčný bydliště. Administrativa byla svěřena do rukou místních komisí složených paritně ze zaměstnavatelů a zaměstnanců.

Důležitou systémovou změnu z hlediska financování představovalo vládní nařízení z 15. října 1923, které do budoucna oslabilo zaopatřovací princip tím, že zavedlo financování dávek nezaměstnaných prostřednictvím příspěvků zaměstnavatelů a zaměstnanců. Došlo tak k podivné situaci, že se péče začala podobat stále více pojišovacímu systému, aniž by však došlo k oslabení původních zaopatřovacích východisek; tj. testování potřeby zůstalo zachováno, stejně jako původní povaha péče o nezaměstnané jakožto opatření k napravení důsledků války. Tento nastoupený trend dále podpořilo nařízení z 16. prosince 1924, kdy se jedním z předpokladů výplaty podpory stal požadavek předchozího alespoň tříměsíčního zaměstnání, na něž se vztahovala povinnost platit výše zmíněný příspěvek.¹⁰ Změny vyplývající z tohoto nařízení však významně předurčily také chování klíčových sociálních skupin v otázce uzákonění standardního pojištění v nezaměstnanosti. Dokument z roku 1929 v tomto směru vypovídá výstižně: „Od této chvíle získala myšlenka pojištění proti nezaměstnanosti mezi zaměstnanci, kteří se jí ostatně v převážné míře zastávali již v době před hyperinflací, novou podporu. Nyní začalo jít o to, aby ze skutečnosti, že se platí pojistné příspěvky, vyplývalo adekvátní postavení pojištěnců [tj. aby se jednalo o nárokovou, netestovanou dávku v případě sociální události ztráty zaměstnání – pozn. J. R.]. Nyní to

8 Wunderlich, Frieda. The German Unemployment Insurance Act of 1927, *Quarterly Journal of Economics* 42, 1928, No. 2, s. 279.

9 Corbett, David. Unemployment Insurance and Induced Search in Interwar Germany. In Aerts, Erik; Eichengreen, Barry. *Unemployment nad Underemployment in Historical Perspective*, Leuven 1990, s. 76.

10 *Staatslexikon*, I. Band, Freiburg-Basel-Wien 1985, s. 268–269.

byli zaměstnavatelé, kdo zdvihl prapor odporu proti pojištění s argumentem, že zásada testu potřebnosti nemůže být v otázce pomoci nezaměstnaným nikdy opuštěna.“¹¹

Zatímco celý svět vzhlížel k německému obligatornímu pojištění, které představil v 80. letech 19. století kancléř Otto von Bismarck, sami Němci se nyní v případě povinného pojištění v nezaměstnanosti nechali inspirovat ve Velké Británii, která se v roce 1911 stala prvním průkopníkem obligatorního typu tohoto pojištění. Propozice budoucího zákona o obligatorním pojištění v nezaměstnanosti (Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung – zkráceně AVAVG) začala být projednávána na ministerstvu práce v podzimních měsících roku 1925. Teprve 7. července 1927 byl schválen a uveřejněn v říšském zákoníku 22. července téhož roku.¹² Takto byl vytvořen třípilířový systém péče o nezaměstnané. Vedle pojištění byl zachován také zaopatřovací systém (tzv. Krisenfürsorge) pro ty nezaměstnané, kteří nevyhovovali kritériím pojištění, tj. jednalo se především o osoby, které buď již svůj nárok na podporu vyčerpaly anebo ještě nesplnily zákonné požadavky pro její výplatu. Jako subsidiární systém ve smyslu záchytné sociální sítě fungovala obecní péče. Podle situace z roku 1927 lze tyto tři pilíře rozlišit podle financování, právního nároku, podpůrné doby a výše požitků. Pojištění bylo založeno na pojistném s případnými půjčkami státu. Krizová péče byla financována z daní, přičemž čtyři pětiny částky pocházely z říšských zdrojů a jedna pětina od obcí. Veřejná péče připadala na bedra obcí.

Z hlediska právního nároku bylo pojištění, samozřejmě po splnění potřebné doby pojištění (původně 26 týdnů; později byla prodlužována) a uběhnutí karenční doby (3–7 dní od ztráty zaměstnání; rovněž byla později prodlužována), nárokovatelné – nerozhodovalo již kritérium, zda má adresát jiné zdroje obživy. Krizová péče se soustřeďovala buď pouze na vybraná hospodářská odvětví v případech, kdy adresáti dávek již vyčerpali své požitky z pojištění anebo kdy tyto požitky byly nedostatečné. Zde zůstávalo zachováno testování potřebnosti. V obecní péči byla rovněž předpokládána potřebnost, přičemž se jednalo o subsidiární systém k oběma výše uvedeným pilířům.

Hlavním rozdílem mezi britským a německým modelem bylo rozdělení břemena placení pojištění. Zatímco Británie užívala financování ze tří zdrojů (zaměstnavatel, zaměstnanec, stát), Německo s participací státu na pojistném nepočítalo. Stát přistupoval teprve jako garant solventnosti fondu podpor a samozřejmě jako poskytovatel ostatních dvou subsidiárních typů péče o nezaměstnané (ve spolupráci s dalšími veřejnoprávními korporacemi, především obcemi). Na druhé straně tento německý systém již ze své povahy díky takto vymezené úloze státu posiloval princip samosprávy v institucích zajišťujících agendu zprostředkování práce a pojištění (viz níže).

Podpůrná doba byla 26 týdnů. V § 99 bylo připuštěno, že v případě mimořádné nezaměstnanosti může být tato lhůta prodloužena až na 39 týdnů, přičemž zákon předpokládal, že toto prodloužené vyplácení bude omezováno pouze na nejhůře

11 Deutsche Sozialpolitik 1918-1928 – Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929, s. 166.

12 Zákon byl v Říšském zákoníku vyhlášen pod číslem 32, s. 187ff.

postižené regiony, resp. výrobní odvětví. Obdobná perioda 26 týdnů byla předpokládána pro krizovou péči. Obecní péče již ze své povahy záchranné sociální sítě pro sociálně potřebné takto lhůtována nebyla a předpokládalo se její trvání po celé období sociální potřeby adresáta. V době, kdy vešel tento zákon v účinnost, bylo pojistné plnění po dobu 26 týdnů poměrně velkorysou lhůtou. Podobně bylo nastaveno např. britské obligatorní pojištění. V porovnání s Německem přistupovala většina evropských států k délce vyplacení podpor restriktivněji. Československý gentský systém připouštěl 3, resp. 4 měsíce, v jednom roce, rakouské či polské obligatorní pojištění podobně (12 týdnů), francouzské dobrovolné pojištění připouštělo pouze dva měsíce, stejně jako holandské a popř. též dánské. V případě posledně jmenovaného si podpůrné pokladny mohly samy určovat podpůrnou dobu, přičemž nejnižší hranicí bylo 70 dní v kalendářním roce.¹³

Výše požitků v případě pojištění souvisela s výší předchozí mzdy. Pojištěnci byli podle původního znění AVAVG rozděleni do 11 tříd podle výše příjmu, čemuž odpovídala výše pojistného i podpor (§105 cit. zákona). V každé třídě byly navíc upraveny zvláštní rodinné přídatky k podpoře (§ 107). Podobně fungovala i krizová péče, tj. dávky se konstruovaly podle výše předchozí mzdy s uznáním kritéria početnosti rodiny. Obecní péče ze své povahy zajišťovala generalizované existenční minimum.¹⁴

Centrálním úřadem, jemuž byla svěřena agenda pojištění, se stal Říšský úřad pro zprostředkování práce a pojištění nezaměstnaných – Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung – RfAA (§ 1), jenž fungoval na základě samosprávných principů, typických pro německé nemocenské, úrazové a sociální pojištění, která v 80. letech 19. století prosadila Bismarckova vláda.¹⁵ Princip personálního obsazení spočíval na zásadě tripartitní, tj. zástupci zaměstnanců, zaměstnavatelů a veřejnoprávních korporací (§ 5). Vedle centrálního úřadu byla předpokládána v § 2 rovněž existence odpovídajících úřadů na úrovni zemské (Landesarbeitsamt) a lokální (Arbeitsamt), přičemž v odst. 3 citovaného zákona byla vyslovena povinnost každé obce takový úřad zřídit.

Financování bylo zajištěno placením pojistného, které představovalo 3 % mzdy zaměstnance a které bylo hrazeno napůl zaměstnavatelem a zaměstnancem. Nutno ovšem brát v úvahu také celkové zatížení mzdy ostatními sociálními odvody. Vedle pojištění v nezaměstnanosti se platilo nemocenské 6 %, úrazové 1,4 % a invalidní

13 Die Arbeitslosenversicherung – eine rechtsvergleichende Darstellung (Int. Arbeitsamt) – Studien und Berichte, Reihe C (Arbeitslosigkeit), Nr. 10, Genf 1925, s. 97–101.

14 Adamy, Wilhelm; Steffen, Johannes. „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression – Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927–1933, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15, 1982, Num. 3, s. 279.

15 Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (RfAA). V éře nacismu byla jeho agenda přenesena na centrální správní úřad, kterým bylo říšské ministerstvo práce, čímž byl eliminován samosprávný princip pojištění.

(starobní) 5 %. Průměrně se tedy jednalo o 15,4 % základní mzdy, přičemž 8 % platil zaměstnanec a zbytek připadal na zaměstnavatele jako plátce.¹⁶

Pojistný systém byl nastaven na průměrnou míru 800 000 nezaměstnaných. K tomu ještě existoval nouzový fond, který mohl případně zabezpečit dalších 400 000 nezaměstnaných. Tyto počty se však záhy ukázaly být přehnaně optimistickým předpokladem. Vůbec to však neznamená, že by si tohoto nebezpečí již v době projednávání zákona nebyli němečtí experti dobře vědomi. Ministr práce během diskuse v Říšském sněmu zdůrazňoval, že toto pojištění je schopno pokrýt pouze cyklickou nezaměstnanost, zatímco dlouhodobější nezaměstnanost, způsobená trvalejšími krizemi trhu práce, by musela být placena výhradně ze zdrojů veřejných a tudíž poskytovaných podle principů veřejné dobročinnosti.¹⁷

Osobní působnost AVAVG byla formulována velmi široce. V § 87 byla obecně tato vyjádřena takto: „Nárok na podporu v nezaměstnanosti má ten, kdo je 1. práce-schopný, ochotný pracovat, avšak je nedobrovolně¹⁸ nezaměstnaný, 2. splnil čekací dobu a 3. ještě nárok na podporu nevyčerpal.“ Zákon se vztahoval na osoby obligatorně nemocensky pojištěné, kde určujícím kritériem byla „závislá práce“. V době, kdy Otto von Bismarck zaváděl nemocenské pojištění, v roce 1883,¹⁹ tato „závislost“ byla chápána ve smyslu přímé podřízenosti při vykonávání práce v rámci podniku. S novelizací v roce 1911, kdy z továrního, hornického a malovýrobního dělnictva byla povinnost pojištění rozšířena i na zemědělské dělnictvo, vandrující pracovníky a domácké pracovníky, dostal pojem závislosti význam ekonomický. B. Zimmermann k tomuto výstižně poznamenal: „Příslušnost k okruhu pojištěnců kladla nyní výhradní důraz na kritérium ekonomické závislosti, jež vyplývala z povahy činnosti, aniž by fyzická přítomnost zaměstnance v podniku zaměstnavatele hrála jakoukoli roli. Pouze kritérium pracovní smlouvy je určující. Zákon o pojištění v nezaměstnanosti navazoval na tuto definici zaměstnání...“²⁰

Tato definice nás upozorňuje mimo jiné na specifické chápání nezaměstnanosti v meziválečném období, kdy „nezaměstnaným“ mohl být pouze ten, kdo byl předtím zaměstnán (tj. byly vylučovány tzv. osoby samostatně výdělečně činné). Podobnou logikou se řídila např. i československá úprava gentského systému (stanovovala jako okruh potenciálních pojištěnců osoby nemocensky pojištěné), třebaže v systému tohoto fakultativního (dobrovolného) pojištění nestanovovala pochopitelně povinnost těchto osob pojistit se. Na druhé straně je nutné poznamenat, že německé vymezení osobní

16 Cit. dle Timm, Helga. Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der grossen Koalition im März 1930, Düsseldorf 1952, s. 22.

17 Weisbrod, Bernd. Krize německého pojištění proti nezaměstnanosti v letech 1928–1929 a její politické dozvuky. In Musil, Libor (ed.). c. d., s. 66.

18 Tento pojem byl precizován v § 93 cit. zákona: „[Dobrovolně nezaměstnaným] byl ten, který své pracovní místo bez závažných či oprávněných důvodů opustil nebo na základě chování, které umožňuje okamžitě propuštění, [pracovní místo] ztratil.

19 Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter – 15. června 1883, č. 330 Říšského zákoníku.

20 Zimmermann, Bénédicte. Arbeitslosigkeit in Deutschland – Zur Entstehung einer sozialen Kategorie, Frankfurt; New York 2006, s. 250. Navíc byli pojištěni proti nezaměstnanosti ještě některé skupiny zaměstnanců, kteří nebyli obligatorně pojištěni nemocensky (jednalo se o cca 400 000 osob).

působnosti bylo na svou dobu dosti široké. Ne nadarmo byli Němci na svůj systém podpory na konci 20. let náležitě pyšní. Vskutku jejich okruh čítající kolem 17,2 milionů osob byl „jednou z největších osobních působností v porovnání s ostatními státy na celém světě.“²¹

Největším problémem následujících let, jak již bylo naznačeno, se stalo financování tohoto pojištění. Na německé poměry poněkud netypicky (avšak jen na první pohled) AVAVG zaváděl výrazně solidaristický, resp. redistributivní systém financování. Pro německý model sociálního státu od bismarckovských počátků až do současnosti je typická vysoká míra stavovské diferenciaci beneficentů.²² Namísto rovnostářství v sociálním pojištění je zde tradičně kladen důraz na zachování rozdílů životní úrovně jednotlivých sociálních tříd i v době, kdy jejich příslušníci pobírají dávky sociálního zabezpečení.²³ Pokud se podíváme na klasifikaci pojištěnců do příspěvkových tříd v § 107 AVAVG, je zřejmé, že zásada statusové diferenciaci je silně narušena. Zatímco základní podpora v nejnižší příspěvkové třídě představovala 75 % mzdy považované za průměr této třídy, v nejvyšší třídě to je pouhých 35 %. Korekci ve prospěch vyšší statusové diferenciaci beneficentů přinášely rodinné přídatky k podporám. V nejnižší třídě představovala nejvyšší možná podpora 80 % průměrné mzdy v této třídě, zatímco v nejvyšších třídách 60 %. V tomto druhém případě je tedy redistributivní princip výrazněji oslaben.

Nutno poznamenat, že Německo nebylo jediným státem, který se v meziválečné Evropě potýkal s deficitem svého pojišťovacího modelu. Ba právě naopak. Princip pojištění byl těžko slučitelný s dlouhodobou nezaměstnaností. Ve státech, které již ve 20. letech zápasily s vysokou mírou nezaměstnanosti, bylo takřka pravidlem, že fond podpor byl v trvalém deficitu. Např. v Rakousku příspěvky zaměstnavatelů a zaměstnanců do systému těsně před vypuknutím krize pokrývaly výdaje pouze z 85 % v roce 1928, resp. 77 % v roce 1929.

Deficit pozvolna narůstal, přičemž tempo jeho růstu se pochopitelně prudce zvýšilo po roce 1930.²⁴ Obdobné problémy měla i Velká Británie – stát, pro jehož ekonomiku se v meziválečném období dlouhodobá perzistentní nezaměstnanost stala jevem symptomatickým. Britský systém fungoval jako čistě pojistný jen do roku 1921, dokud byl omezen jen na úzký okruh adresátů. Od roku 1921, kdy se rozšířila klientela a hlavně bylo umožněno ve zvláště postižených oborech podporovat nezaměstnané až po dobu 47 týdnů v roce, nebylo možné bez pomoci z veřejných prostředků systém

21 Deutsche Sozialpolitik 1918-1928..., s. 169.

22 Na podobné diferenciaci byl založen rovněž francouzský a rakouský model. Viz Esping-Andersen, Gosta. Three Worlds of Welfare Capitalism, New Jersey 1990, s. 27an.

23 Srv. Večeřovo poněkud vyhocené tvrzení: „Korporativistický (konzervativní) sociální stát nevychází z liberální posedlosti trhem, ale promítá se zde dědictví korporativistického státu. Stát je připraven nahradit trh coby zdroj sociálního zabezpečení. Je kladen důraz na zachování statusových rozdílů a redistributivní působení je proto zanedbatelné.“ Večeřa, Miloš. Sociální stát – Východiska a přístupy, Praha 1996, s. 65.

24 Stiefel, Dieter. Arbeitslosigkeit – Soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs 1918-1938, Berlin 1979, s. 60–61. V roce 1928 bylo přítomných 8,8 % námezdně pracujících v Rakousku bez zaměstnání, o rok později již 11,1 %. Viz Stiefel, Dieter. Der Arbeitsmarkt in Österreich in der Zwischenkriegszeit. In Teichová, Alice; Mosser, Alois; Pátek, Jaroslav (eds.). Der Markt im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit, Praha 1997, s. 196.

zachovat. Po roce 1930, kdy se Evropou šířily katastrofické důsledky velké hospodářské krize, již všechny pojišovací systémy, a již dobrovolné nebo povinné, nebyly schopny udržet rovnováhu financování.

Problémy s financováním podpor mohly porážet vlády a nebyl to jen případ výmarského Německa, jak dosvědčují např. obtíže britské labouristické vlády v druhé polovině roku 1931. Ozdravných receptů nebylo k dispozici mnoho. Důraz byl kladen na zvyšování pojistného či snižování vyplácených podpor a omezování okruhu oprávněných osob. Rakousko celkem osmadvacetkrát novelizovalo svůj zákon z roku 1920 v marné snaze zajistit solventnost fondu podpor. Východní soused Německa, Polsko v březnu 1932 restringovalo podpory na jednu polovinu jejich výše.²⁵ Čechoslováci restriktivně novelizovali sice pouze jednou (v roce 1933), avšak za cenu neprůhledného dotování odborářských pokladen ze státního rozpočtu a podobně neprůhledné státní stravovací akce, kdy nepojištění nezaměstnaní dostávali skromné poukázky na potraviny.

Problémy německého pojištění dostatečně dokresluje soustavně se zužující okruh adresátů pojistných dávek. Zatímco v roce 1929 plných 60 % nezaměstnaných dostávalo podporu podle AVAVG, v roce 1932 to bylo již jen necelých 19 %. Krizovou podporu naopak dostávalo 26 % z nich, v rámci obecní péče 37 % a bez jakékoli podpory zůstávalo 19 % osob, tj. téměř jedna pětina všech nezaměstnaných (cifry jsou zaokrouhleny).²⁶ Obdobně si můžeme udělat představu o kritické situaci pomocí bilance pojištění. Zatímco rok 1927 byl výsledek kladný, v roce 1928 byla bilance pasivní o 89,9 mil. RM, přičemž v roce 1930, tj. na počátku velké hospodářské krize, zadlužení dosáhlo již neuvěřitelných 731 mil. RM.²⁷

Povinnost, aby říše sanovala deficity fondu pojištění, přenášela tyto v zásadě technické problémy do nejvyšší politiky a činila z nich ožehavý politický problém. Odtud „klíčily ony nejtěžší problémy a konflikty“²⁸ závěrečného období výmarské republiky. Fáze nápravných opatření můžeme užitečně dělit podle vládních kabinetů: 1. kabinety Wilhelma Marxe a Hermanna Müllera (1927–1930), 2. kabinety Heinricha Brüninga (1930–1932), 3. kabinety Franze von Papena a Kurta von Schleichera (1932–1933).

ad 1: Obligatorní pojištění již od roku 1928 začalo zápasit s hrozbou deficitu. První přišli na řadu sezónní zaměstnanci. Zkrácení podpůrné doby pracovníkům v takových profesích na 6 týdnů mělo podle dobového uvažování svou logiku a vyskytovalo se i v právních rádech dalších evropských zemí. Periodická nezaměstnanost patřila k obvyklým a předpokládaným rizikům sezónních profesí, a proto se vymykala striktnímu pojetí „objektivní“ nezaměstnanosti jako nedobrovolné a nezaviněné. Pokud pracovníci vybraných oborů potřebovali další

25 Perry, Matt. *Bread and Work – The Experience of Unemployment 1918-39*, London 2000, p. 165.

26 Creamer, Daniel. *Unemployment Insurance in Germany: Further Reconsidered*, *Journal of Political Economy* 42, 1934, No. 6, s. 792.

27 Kluge, Ulrich. *Die Weimarer Republik*, Paderborn 2006, s. 318.

28 Eyck, Erich. *Geschichte der Weimarer Republik*, II. band, Zürich-Stuttgart 1957, s. 178.

podporu, ta se již řídila režimem zaopatřovacím s testem potřeby.²⁹ V roce 1929 byl restringován přístup sezónních a mladistvých nezaměstnaných také v rámci krizové péče. Největší úsporu však nakonec v této době přineslo omezení nemocenského pojištění nezaměstnaných. AVAVG totiž ve svém původním znění (§ 125) předpokládal pojistné příspěvky ze zdrojů RfAA. Tato dílčí opatření nemohla problémy financí vyřešit. Proto se stále častěji začalo hovořit o zvýšení pojistného a případné další restrikcí dávek. Kancelář Müller nakonec neprosadil zvýšení příspěvku z 3 % na 3,5 % (třebaže vládní návrh původně předpokládal 4 %) a 27. března 1930 musel odstoupit.³⁰

ad 2: Prezidiální kabinet Brüningův při rozhodování mezi finanční a sociální politikou dal konzervativně přednost první ze jmenovaných. Do konce roku 1930 přitom pojistné vzrostlo na 6,5 % základní mzdy. Zastavíme se zde blíže jen u posledního důležitého Brüningova nouzového nařízení z 6. října 1931, které završovalo téměř dva roky trvající omezování pojištění nezaměstnaných. Poměr podpory ke mzdě v nejnižší třídě klesl z výše uvedených 75 % na 70 % a v nejvyšší třídě z 35 % na 30 %. Mladiství (pod 21 let), pokud neměli vlastní domácnost, byli z podpor zcela vyloučeni, zatímco provdané ženy měly nárok na podporu jen po prokázání sociální potřeby. Karenční doba byla prodlužována podle kritéria počtu členů domácnosti, přičemž u svobodných nabývala maximální délky 21 dní. Ve stejné době došlo také ke zkrácení vyplácení řádné podpory z 26 týdnů na 20.³¹ Celkově se tyto změny nesly ve znamení posílení pojistných principů systému tak, aby došlo k maximálnímu ulehčení státním financím, avšak bez viditelnějších úspěchů.

ad 3: Restriktivní sociální politika byla završena normotvorbou Papenova prezidiálního kabinetu. Tato vláda dovršila ono „boření“ (der Abbau) meziválečných sociálních jistot. Dne 14. června 1932 následovalo další z řady nouzových nařízení. Došlo k dalšímu narušení pojistného principu a spolu s tím byly restringovány i další sociální dávky (především v nemocenském pojištění).³²

„Sociálnímu generálovi“ Kurtu Schleicherovi, který se orientoval spíše na aktivní politiku zaměstnanosti než na úpravu péče o nezaměstnané, již nebylo dopřáno dost času k tomu, aby se během své dvouměsíční vlády výrazněji zapsal do vývoje německé sociální politiky. Úsporná politika však určité výsledky přinášela. Saldo příjmů a výdajů v roce 1932 se podařilo dostat skutečně zpět do kladných hodnot, byť jen mírně. Cena však byla patrně příliš vysoká. Vedle nejrůznějších restrikcí požitků z podpor to byl hlavně soustavně klesající podíl osob, které byly zabezpečovány v rámci zaopatřovacích systémů. Přičemž tento trend pokračoval i v prvních letech po Hitlerově převzetí moci. V tomto směru byla původní německá inspirace, Velká Británie důslednější, protože i v nehlubších letech krize zůstávala většina nezaměstnaných stále

29 Viz zákon ze dne 24. prosince 1928 a také nařízení z 18. prosince 1928.

30 K přičinám rozpadu koalice viz Moravcová, D. c. d., s. 164.

31 Podrobný rozbor Brüningových nouzových nařízení k nezaměstnanosti viz Internationales Jahrbuch der Sozialpolitik, Geneva 1932, s. 387ff. Viz též Preler, Ludwig. Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1978, s. 396 ff.

32 Preler, Ludwig. c. d., s. 397.

v rámci schémat pojistných dávek (by také jejich podíl nakonec klesl pod jednu polovinu).³³ V případě Německa tak docházelo na jedné straně k jisté redukci nákladů na nezaměstnané. Svého zenitu náklady dosáhly v letech 1931–1932. Následující pokles však nebyl zdaleka tak dramatický, protože se finanční břemeno přenášelo z prvního pilíře na zbylé dva (zvláště na obecní péči, jejíž podíl vzrostl ze 7 % v roce 1928 na 30,7 % v letech 1932–1933).³⁴

Na závěr nutno opět zdůraznit, že německé problémy s nezaměstnaností a s povinným pojištěním nelze pro období kolem roku 1930 považovat za zvláště výjimečné v porovnání s ostatními evropskými státy. Skutečnost, že došlo k tak výrazné destabilizaci politické situace nelze pochopit bez ostatních „krizových“ jevů v politice prezidiálních kabinetů z let 1930–1933. „Republika v roce 1933 zanikla z množství důvodů, ale jedním z nejdůležitějších bylo nepochybně nezdar sociálního státu (Sozialstaat). Ten kdysi býval mocným symbolem jejích pokrokových a demokratických výdobytků. Nyní se stal neméně působivým symbolem jejího skonu.“³⁵ My můžeme zde dodat, že faktické zničení ideje pojišovacího zákona z roku 1927 bylo v tomto smyslu jistě symbolem nejpůsobivějším.

Literatura

- ADAMY, W.; STEFFEN, J. 1982. „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression – Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 1982, Jg. 15, Nr. 3, s. 276–291.
- AERTS, E.; EICHENGREEN, B. 1990. *Unemployment nad Underemployment in Historical Perspective*. Leuven : Leuven University Press, 1990.
- BERINGER, Ch. 1999. *Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise – Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland und Großbritannien im Vergleich 1928-1934*. Berlin, 1999.
- CREAMER, D. 1934. *Unemployment Insurance in Germany: Further Reconsidered*. Journal of Political Economy. 1934, vol. 42, no. 6, s. 788–794.
- Deutsche Sozialpolitik 1918-1928 – Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums*. Berlin, 1929.
- Die Arbeitslosenversicherung – eine rechtsvergleichende Darstellung (Int. Arbeitsamt) – Studien und Berichte, Reihe C (Arbeitslosigkeit)*, Nr. 10, Genf, 1925.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey : Princeton University Press, 1990.
- EYCK, E. 1957. *Geschichte der Weimarer Republik, II. band*. Zürich; Stuttgart : 1957.
- HEIDENHEIMER, P.; FLORA, P. 1987. *Development of Welfare States*, New Brunswick : Transaction Books, 1987.
- KLUGE, U. 2006. *Die Weimarer Republik*. Stuttgart : UTB, 2006.
- MOMMSEN, W. (ed.). 1981. *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850-1950*. London : Croom Helm, 1981.

33 Komparace britského a německého modelu pojištění v nezaměstnanosti viz Beringer, Christian. Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise – Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland und Großbritannien im Vergleich 1928-1934, Berlin 1999, s. 440 ff.

34 Ibid, s. 444.

35 Ogilvie, Sheila; Overly, Richard. *Germany – A New Social and Economic History*, Vol. III, London; New York, s. 238.

- MOMMSEN, H.; PETZINA, D.; WEISBROD, B. (eds.). 1974. *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*. Düsseldorf : Droste, 1974.
- MORAVCOVÁ, D. 2006. *Výmarská republika – Problémy demokracie v Německu 1918–1932*. Praha : Karolinum, 2006.
- MUSIL, L. (ed.). *Vývoj sociálního státu v Evropě*. Brno, 1996, s. 64–70.
- OGILVIE, S.; OVERY, R. 2003. *Germany – A New Social and Economic History*. Vol. III. London; New York : Hodder Arnold, 2003.
- PERRY, M. 2000. *Bread and Work – The Experience of Unemployment 1918-39*. London : Pluto, 2000.
- PRELLER, L. 1978. *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. Düsseldorf : Athenäum, 1978.
- RÁKOSNÍK, J. 2001. *Gentský systém v období I. Československé republiky*. Časopis Národního muzea. Řada historická, 2001, roč. 170, č. 3–4, s. 84–105.
- SCRUGGS, L. 2002. *The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970-1996*. Political Research Quarterly. 2002, vol. 55, no. 2, s. 275–297.
- STELLNER, F.; SOBĚHART, R. 2007. *K ekonomickému vývoji výmarské republiky za Brüningovy éry*. In *Půl století hospodářských dějin – Sborník k 75. narozeninám Václava Průchy*. Acta Oeconomica Pragensia. 2007, roč. 15, č. 7, s. 395–404.
- TEICHOVÁ, A.; MOSSER, A.; PÁTEK, J. (eds.). 1997. *Der Markt in Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit*. Praha : Karolinum, 1997.
- TIMM, H. 1952. *Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der grossen Koalition im März 1930*. Düsseldorf : 1952.
- TOMEŠ, I. 1996. *Sociální politika – teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha : Socioklub, 1996.
- VEČEŘA, M. 1996. *Sociální stát – Východiska a přístupy*. Praha : SLON, 1996.
- WUNDERLICH, F. 1928. *The German Unemployment Insurance Act of 1927*. Quarterly Journal of Economics. 1928, vol. 42, no. 2, s. 278–306.
- ZIMMERMANN, B. 2006. *Arbeitslosigkeit in Deutschland – Zur Entstehung einer sozialen Kategorie*. Frankfurt; New York : Campus Verlag, 2006.

UNEMPLOYMENT CARE IN WEIMAR GERMANY – INTERNATIONAL PERSPECTIVE

Abstract: The article deals with the German obligatory unemployment insurance (so-called AVAVG, enacted in 1927) in the interwar period. This scheme replaced an older system, introduced in 1918, based on monetary provisions distributed under means-tests and financed from taxes. The prospective unemployment rate was underestimated. Because of this fact the insurance scheme had the serious trouble of showing a deficit. Financing became an important issue in the political struggle among political parties, and governments were not able to enforce any fundamental curative reform of this scheme before 1933.

Keywords: unemployment – unemployment insurance – welfare state – Weimar Republic

JEL Classification: I38, J65