

K »PÉČI« O NEZAMĚSTNANÉ V PŘEDMNICHOVSKÉ REPUBLICE

Jaroslav Houser

Jedním ze základních požadavků dělnictva za kapitalismu byl postulát trvalého zaměstnání námezdně pracujících. Dělníci se domáhali toho, aby jim společnost poskytla možnost výdělku, na nějž byli existenčně odkázáni.

Kapitalistický hospodářský systém nebyl ovšem s to tento elementární dělnický požadavek zajistit. Nezaměstnanost byla trvalým průvodním zjevem kapitalismu. Reservní armáda pracujících, kterou tvořili nezaměstnaní, byla pro kapitalistické hospodářství žádoucí. Kapitalisté využívali touto cestou zákona nabídky a poptávky na trhu pracovní síly, která byla zbožím, a stlačovali za pomoci rezervní armády práce, t. j. nezaměstnaných, mzdy do výroby začleněných dělníků. Reservní armáda pracujících byla vhodným prostředkem k lámání stávek, protože z řad nezaměstnaných bylo možno získávat stávkokaze. V době krisí se nezaměstnanost rozrůstala do obrovských rozměrů a přinášela nezaměstnaným dělníkům bídu, hlad a zoufalství.

Nezaměstnanost byla právem označena na mezinárodním sjezdu sociální politiky r. 1924 za nejkrvavější bič dělnické třídy.¹ Pohled do minulosti, na sto let panství kapitalismu u nás, přesvědčuje nás o tom, že nezaměstnanost představovala nejhorší životní perspektivu dělnictva.

Nemohli-li dělníci dosáhnout trvalé zaměstnanosti, je přirozené, že se domáhali aspoň zmírnění důsledků nezaměstnanosti, t. j. toho, aby bylo vybudováno sociální zařízení, které by jim poskytlo v případě nezaměstnanosti nejnutnější prostředky k obživě. Tímto zařízením bylo obligatorní sociální pojištění pro případ nezaměstnanosti. Dělníci je však dosáhli po těžkých bojích jen v některých kapitalistických zemích.

Zavedení pojištění pro případ nezaměstnanosti domáhaly se dělnické politické a odborové organizace již před první světovou válkou. Tento požadavek je začleněn též do programu sociálního pojištění, který vypracoval na pražské konferenci RSDSD r. 1912 V. I. Lenin. V programu se žádalo

¹ Protokol, str. 201.

nejen sociální zabezpečení dělníků ve všech případech ztráty pracovní schopnosti, ale i v případě ztráty výdělku následkem nezaměstnanosti. Všichni pojištěnci měli dostávat podporu podle zásady úhrady plné mzdy, při čemž náklady pojištění měli nést podnikatelé a stát.² V tomto rozsahu nebylo uskutečněno pojištění pro případ nezaměstnanosti v žádné kapitalistické zemi, ačkoliv nelze pokládat Leninův program sociálního pojištění za kapitalismu za zásadně neuskutečnitelný.³

Byly však takové země, kde obligatorní pojištění pro případ nezaměstnanosti vůbec nebylo zavedeno a kde t. zv. péče o nezaměstnané byla prováděna v mnohem omezenějším rozsahu. To byl případ předmnichovského Československa. Zde péče o nezaměstnané trpěla řadou strukturálních a právních vad, které se projevily v plné míře v letech velké hospodářské krise 1929—1933, kdy nezaměstnanost dosáhla závratné výše.

*

Jedním ze základních předpokladů jakéhokoliv sociálně politického opatření ve prospěch nezaměstnaných dělníků, je řádná a spolehlivá statistická evidence nezaměstnanosti. Tato evidence však za celou dobu trvání předmnichovské republiky vybudována nebyla. Žádná z vlád předmnichovské republiky a žádný z ministrů sociální péče z této doby spolehlivě nevěděl, kolik nezaměstnaných v Československu skutečně je. Práce zabývající se ekonomickým vývojem tohoto období uvádí vysoká a přímo ohromující čísla nezaměstnanosti z krisových let 1929—1933. Operují čísla uváděnými ve Zprávách Státního úřadu statistického a zjišťují na příklad, že nezaměstnanost dosáhla vrcholu v únoru 1933, kdy počet neumístěných uchazečů o práci dosáhl čísla 920.182.⁴ Tato čísla jsou však velmi nepřesná a mají průkazní hodnotu jen jako čísla směrová a relativní. Skutečný stav nezaměstnanosti byl patrně ještě vyšší.

Nedostatek řádné evidence nezaměstnaných doznal na příklad ministr sociální péče z předmnichovské republiky Czech v exposé v rozpočtovém výboru poslanecké sněmovny 13. listopadu 1931.⁵ Také prof. Schoenbaum se vyjádřil k této otázce takto: »A co je horší: vždyť my nevíme téměř nic o nezaměstnanosti, nevíme, kolik je nezaměstnaných, s bídou konstatujeme sotva počet uchazečů o práci, nemáme ani zdání o tom, jak jsou nezaměstnaní členění, jak dlouho trvá jejich stav bez práce, jaké jsou jejich poměry rodinné.«⁶ To je doznání žalostného stavu statistických podkladů, které

² Komunistická strana Sovětského svazu v resolucích a usneseníh sjezdů, konferencí a plenárních zasedání ÚV, díl I., Praha 1954, str. 240 a Lenin V. I., Sočiněnija, vyd. 4., sv. XVII., Moskva 1953, str. 427.

³ Krasnopol'skij A. S., Osnovnyje principy sovetskogo gosudarstvennogo social'nogo strachovanija, Moskva 1951, str. 24.

⁴ »Sociální revue«, roč. XIV. z r. 1933, tab. I. u str. 184.

⁵ Tamtéž, roč. XII. z r. 1931, str. 621—640.

⁶ Schoenbaum E., »Příliš málo čísel na světě«, »Přítomnost«, roč. XII. z r. 1935, č. 1, str. 15.

měly být základem sociálně politických opatření ve prospěch nezaměstnaných. Již z této skutečnosti lze si učinit představu o tom, jak tato »péče« vypadala. Neměla pevné linie a netvořila organický celek.

Vybudování spolehlivé statistické evidence nezaměstnanosti není v kapitalistickém státě snadným úkolem. Pracovní zákonodárství neposkytuje spolehlivá kritéria pro statistická šetření a není vybudován dokonalý aparát zjišťující statistické údaje.

Všeobecným úkolem statistiky nezaměstnanosti je zachytit rozsah nezaměstnanosti, a to jak v číslech absolutních, tak také v poměru k úhrnnému počtu zaměstnanců. Nejde při tom jen o to, zjistit nezaměstnanost v celku, nýbrž v jednotlivých úsecích výroby. Čím podrobnější a plynulejší je statistika v tomto směru, tím cennějším podkladem je pro sociálně politická opatření.⁷ Statistika nezaměstnaných musí být tedy úplná, t. j. zahrnovat všechny nezaměstnané, specialisovaná, t. j. obsahovat dílčí údaje z jednotlivých výrobních odvětví a musí zahrnovat i čísla relativní, vyjadřující číselný poměr mezi počtem zaměstnaných a nezaměstnaných.

Statistická šetření vyžadují především určení a pojmové vymezení nezaměstnanosti. Šetření zcela samostatná, postupující po vlastní linii, jejichž základem byla vlastní kritéria,⁸ tzv. šetření primární, mohla podchytit nezaměstnanost statisticky jen v delších intervalech (např. při sčítání lidu),⁹ zatím co praxe vyžadovala průběžného pozorování.

Proto statistika neshromažďovala většinou údaje o nezaměstnanosti samostatně na podkladě zvláštních šetření, nýbrž v souvislosti s funkcí jednotlivých institucí pracovního zákonodárství (např. zprostředkování práce a sociální pojištění). Takováto statistická šetření byla sekundárního rázu. Pro jejich kvalitu mělo velký význam pracovní zákonodárství. Vždyť již samo vymezení pojmu nezaměstnanosti bylo přejímáno z tohoto zákonodárství. Byla-li právní úprava tzv. péče o nezaměstnané zcela nedokonalá a neorganická, byly její právní předpisy velmi vratkou základnou pro statistická šetření. Zvláště pak v tom případě, podléhala-li právní úprava častým změnám, byly získané statistické řady nestejnorodé. Protože neměly jednotný základ, nebyly přesným kvantitativním vyjádřením průběhu nezaměstnanosti.

Všechny tyto nedostatky mělo statistické zjišťování nezaměstnanosti v období předmnichovské republiky. Nejspolehlivějším základem pro sekundární statistické šetření nezaměstnanosti bylo totiž obligatorní pojištění

⁷ Reif G., »Nezaměstnanost a statistika«, »Sociální revue«, roč. XVII. z r. 1936, str. 387 a 388.

⁸ Tak např. za nezaměstnaného byl pokládán ten, »kdo pro nedostatek práce, ač může a chce pracovat, nenalézá práci svým schopnostem odpovídající, bez zřetele k tomu, zda již v pracovním poměru byl, nebo v pracovním poměru jest a nepracuje, nebo po vyškolení nebo vyučení místa nenalezl.« (Tamtéž, str. 388.)

⁹ V Československu bylo provedeno primární šetření nezaměstnanosti teprve při sčítání lidu r. 1930, protože při prvním sčítání r. 1921 údaje o nezaměstnanosti zjišťovány nebyly.

pro případ nezaměstnanosti. To však v předmnichovské republice nebylo. Statistika nezaměstnanosti z této doby opírala se proto na jedné straně o soustavu státních podpor v nezaměstnanosti, které byly později nahrazeny gentským systémem (jakousi nedokonalou a fakultativní formou pojištění) a na druhé straně o údaje zprostředkovatelen práce. Máme tak z této doby úřední údaje o podporovaných nezaměstnaných a jednak čísla o neumístěných uchazečích o práci. Přitom mezi počtem podporovaných nezaměstnaných a počtem neumístěných uchazečů o práci je veliké rozpětí. Kromě toho zjištěný počet nezaměstnaných, kteří se marně ucházeli o práci, není totožný se skutečným početním stavem nezaměstnaných, který úředně vůbec nebyl zjišťován.

Všimněme si nejprve divergence mezi počtem podporovaných nezaměstnaných a počtem nezaměstnaných, kteří se hlásili o práci u zprostředkovatelen práce. Rozdíl je patrný z tabulky č. 1.¹⁰

Tabulka č. 1.¹¹

Datum	Počet nezaměstnaných uchazečů o práci	Počet podporovaných nezaměstnaných	Datum	Počet nezaměstnaných uchazečů o práci	Počet podporovaných nezaměstnaných
31. I. 1921	71.087	57.017	28. II. 1928	55.184	19.677
28. II. 1921	80.653	59.025	31. XII. 1928	39.400	19.218
31. XII. 1921	64.462	32.802	31. I. 1929	53.242	30.977
31. I. 1922	80.695	54.422	28. II. 1929	55.224	35.473
28. II. 1922	99.908	78.526	31. XII. 1929	52.809	29.693
31. XII. 1922	292.450	278.344	31. I. 1930	73.891	37.095
31. I. 1923	321.020	278.123	28. II. 1930	86.156	39.899
28. II. 1923	314.023	254.019	31. XII. 1930	239.564	85.374
31. XII. 1923	157.449	85.418	31. I. 1931	313.511	111.016
31. I. 1924	169.302	77.524	28. II. 1931	343.972	117.024
29. II. 1924	174.794	76.901	31. XII. 1931	486.363	146.325
31. XII. 1924	65.213	27.484	31. I. 1932	583.138	185.384
31. I. 1925	71.042	28.556	29. II. 1932	631.736	197.612
28. II. 1925	67.350	29.858	31. XII. 1932	746.311	239.959
31. XII. 1925	48.384	16.557	31. I. 1933	872.775	300.210
31. I. 1926	61.876	22.307	28. II. 1933	920.182	305.036
28. II. 1926	62.079	24.866	31. XII. 1933	779.987	236.423
31. XII. 1926	71.237	28.625	31. I. 1934	838.982	268.708
31. I. 1927	83.271	31.968	28. II. 1934	844.284	294.184
28. II. 1927	83.205	30.810	31. XII. 1934	752.328	271.110
31. XII. 1927	45.571	13.954	31. I. 1935	818.005	303.253
31. I. 1928	57.148	19.926	28. II. 1935	833.194	299.718

¹⁰ V tabulce jsou uváděna čísla jen v zimních měsících, kdy byla nezaměstnanost nejvyšší.

¹¹ Tabulka byla sestavena na podkladě statistického materiálu uveřejněného v »Sociální revue« (roč. XIII. z r. 1932, str. 9, 10, 15 a 16) a na podkladě úředních statistických zpráv, které byly v tomto časopise publikovány periodicky (roč. XII. z r. 1931, str. 208 a tab. u str. 206, roč. XIII. z r. 1932, tab. u str. 156 a 240, roč. XIV. z r. 1933, tab. u str. 124 a 184, roč. XV. z r. 1935, tab. u str. 120 a 194 a roč. XVI. z r. 1935, tab. u str. 116, 170 a 258).

Tato čísla ukazují jasně, že podpory v nezaměstnanosti dostávala v předmnichovské republice jen část registrovaných nezaměstnaných a že po zavedení gentského systému r. 1925 klesla tato část trvale asi na jednu třetinu nezaměstnaných, kteří se hlásili u zprostředkovatelen práce.

Rozpětí mezi celkovým počtem nezaměstnaných a počtem nezaměstnaných, kteří dostávali podporu, bylo ve skutečnosti ještě větší, protože údaje zprostředkovatelen práce byly neúplné. Soupis nezaměstnaných byl v Československu proveden 1. prosince 1930 u příležitosti sčítání lidu. Srovnáme-li výsledky zjištěné při tomto sčítání s výkazem nezaměstnaných sestaveným na podkladě hlášení veřejných zprostředkovatelen práce k 30. listopadu 1930, zjistíme, že podle sčítání lidu bylo v republice 294.487 nezaměstnaných, kdežto u zprostředkovatelen práce bylo hlášeno pouze 154.499 uchazečů o práci. Zprostředkovatelný práce zachytily tedy pouze 52 % čili přibližně polovinu osob, u nichž byla zjištěna při sčítání lidu nezaměstnanost.¹²

O zjištění skutečného stavu nezaměstnaných se pokoušely též odborové organizace. Pozoruhodný byl např. statistický výkaz o počtu nezaměstnaných a podporách dělníků potravinářského průmyslu z r. 1926. Rozdíl mezi skutečným počtem nezaměstnaných a počtem nezaměstnaných podporovaných podle gentského systému je patrný z tabulky č. 2:

Tabulka č. 2.

Datum	Počet nezaměstnaných zjištěných odborovým svazem	Počet nezaměstnaných, kterým byla vyplácena podpora		
		se státním příspěvkem	bez státního příspěvku	celkem
IV. 1926	4716	215	101	316
V. 1926	4641	211	24	234
VI. 1926	4823	212	32	244
VII. 1926	4798	138	39	177
VIII. 1926	5032	198	28	226
IX. 1926	5116	180	26	206
X. 1926	5715	152	17	169
XI. 1926	4460	149	15	164
XII. 1926	4398		chybí	

Z těchto číslic je patrné, že ze skutečného počtu nezaměstnaných¹³ potravinářských dělníků bylo podporováno r. 1926 průměrně jen 5 %.

Příčinou neúplnosti údajů zprostředkovatelen práce o počtu nezaměstnaných bylo především to, že nárok na podporu podle gentského systému

¹² Štern Evžen, »Kritický rozbor péče o nezaměstnané v Československu«, »Sociální revue«, roč. XIII. z r. 1932, str. 3 a 4.

¹³ »Věstník svazu potravních odborů v Československé republice« z 25. II. 1927.

měli jen organizovaní dělníci. Ti se museli u zprostředkovatelen práce hlásit, aby mohli uplatňovat nárok na podporu. Naproti tomu odborově neorganizovaní se u zprostředkovatelen práce nehlásili, zejména ti, kteří bydleli příliš daleko. Nezájem dělnictva o zprostředkovatelný práce byl zaviněn také tím, že zaměstnavatelé zprostředkovatelný práce ignorovali a do práce přijímali koho chtěli, bez účasti zprostředkovatelen práce.¹⁴

*

Číselné rozpětí mezi počtem podporovaných nezaměstnaných a jejich celkovým počtem je jedním z hlavních dokladů nedostatečnosti tzv. péče o nezaměstnané v předmnichovské republice. Příčinou tohoto rozdílu byly podmínky uvedené v právních normách, které znesnadňovaly nezaměstnaným získat nárok na podporu. Je proto třeba zabývat se jednotlivými právními předpisy, upravujícími tzv. péči o nezaměstnané.

Zákon o podpoře nezaměstnaných z r. 1918 (č. 63/1918 Sb.),¹⁵ jenž zavedl státní podpory rovnající se nemocenskému a pro demobilisované podporu v částce 4 Kč denně, byl pro dělníky nejvýhodnějším zákonem, který kdy byl v předmnichovské republice pro nezaměstnané vydán. Příčinou byla okolnost, že pochází z doby bezprostředně po skončení první světové války, z doby revoluční, kdy byla koaliční vláda ochotna přistoupit pod tlakem dělnictva ke značným ústupkům. Nárok na státní podporu mohli uplatňovat dělníci, kteří podléhali pojištění podle zákona z r. 1888 (č. 33/1888 ř. z.) nebo podle zákona o bratrských pokladnách z r. 1889 (č. 127/1889 ř. z.) a dále demobilisovaní vojáci (§ 1 zák. č. 63/1918 Sb.). Musili se však hlásit o práci buď u příslušného všeobecného (okresního) ústavu pro zprostředkování práce, anebo u odborové zprostředkovatelný práce, určené demobilisačním výborem (§ 5, odst. 1). Nemohla-li zprostředkovatelna práce opatřit nezaměstnanému přiměřené zaměstnání, vydala mu o tom potvrzení (§ 7, odst. 1), na jehož podkladě mohl uchazeč uplatňovat nárok na podporu (§ 7, odst. 3). Nárok na podporu vznikl tedy každému pojištěnému dělníku, horníku a demobilisovanému vojáku, jenž se marně ucházel o práci. Pojem nezaměstnaného majícího nárok na podporu byl tak vymezen dosti široce.

K zúžení okruhu podporovaných nezaměstnaných došlo však velmi záhy.

¹⁴ Beránek J., »Nedostatky gentského systému a jeho vliv na nemocenské a invalidní pojištění a na krizi pojišťování hornického«, Praha 1926, str. 75.

¹⁵ Je pozoruhodné, že zákon byl vydán jen na dobu 2 měsíců, a to na období od 15. prosince 1918 do 15. února 1919. Novelou č. 63/1919 Sb. byla jeho platnost prodloužena o 1 měsíc, t. j. do 15. března 1919. Vládním nařízením č. 127/1919 Sb. bylo vyplácení podpor prodlouženo do 31. března 1919 a dalším vládním nařízením č. 157/1919 Sb. do 15. dubna 1919. Teprve zákonem č. 195/1919 Sb. byl původní zákon s prováděcími a doplňujícími ustanoveními ponechán »nadále« v platnosti, t. j. na dobu neurčitou.

Měšťáckí ekonomové a politici pohlíželi na nezaměstnanost bezprostředně po válce jako na zjev přechodný. Tomuto iluzionismu propadli však i reformisté. Tak např. český socialista Laube zdůrazňoval ve své zpravodajské řeči při projednávání osnovy zákona č. 63/1918 Sb. v parlamentě, že poválečná nezaměstnanost je zjevem mimořádným a přechodným. (T. z. RNS, sch. 8 z 10. XII. 1918, str. 158 a 159.)

Již r. 1919 (vl. nař. č. 157/1919 Sb.) byly vyloučeny z nároku na podpory osoby, které bývaly zaměstnány pracemi v zemědělství a lesnictví anebo službami pro domácnost (čl. II., odst. 1). Kromě toho byl ministr sociální péče zmocněn zastavit vyplácení podpor buď vůbec, nebo pro jednotlivá odvětví. Z toho je zřejmo, že již r. 1919 se projevuje v zákonodárství upravujícím tzv. péči o nezaměstnané ústup od původní relativní »štědrosti«.

Velmi záhy byla zavedena zásada, že nezaměstnaný ztrácí nárok na podporu, nepřijme-li nouzovou práci, přikázanou mu veřejnou správou (čl. V. zák. č. 63/1919 Sb.) anebo opustí-li bezdůvodně takovou práci a koná-li ji nedbale (§ 7, odst. 2 zák. č. 569/1919 Sb.). Nezaměstnaný, který odmítl nouzovou práci, byl také vyloučen z okruhu podporovaných nezaměstnaných.

Novou úpravou podpor v nezaměstnanosti z r. 1921 (zák. č. 322/1921 Sb.) došlo k dalším pronikavým zhoršením. Nárok na podporu měli mít i nadále všichni, kdo podléhali povinnému nemocenskému pojištění, dále občané, kteří byli propuštěni z činné vojenské služby a nedostali zaměstnání a nezaměstnaní příslušníci cizích států za předpokladu reciprocity (§ 1). Rozmnožily se však podstatně důvody vylučující nárok na podporu, takže okruh podporovaných nezaměstnaných byl podstatně zúžen. Tak např. nárok na podporu neměl, kdo stávkoval anebo byl z práce vyloučen po dobu stávky a výluky, kdo byl vlastní vinou ze zaměstnání propuštěn nebo kdo dobrovolně práci opustil bez závažné příčiny, a dále sezónní dělníci (§ 2).

Zákonem z r. 1921 (č. 267/1921 Sb.) o státním příspěvku k podpoře nezaměstnaných byl pak zaveden tzv. gentský systém, který přenesl značnou část podpor v nezaměstnanosti na odborové organizace. Znamenal ve srovnání se systémem státních podpor zhoršení v neprospěch dělnictva. Ve vymezení okruhu podporovaných nezaměstnaných došlo k podstatné změně v tom smyslu, že nárok na státní příspěvek k podpoře v nezaměstnanosti závisel na členství v odborové organizaci a na výplatě podpory podle stanov této organizace (§ 1 a 2). Členství v odborové organizaci muselo být kvalifikované, t. j. muselo trvat aspoň 6 měsíců před tím, než člen ztratil zaměstnání (§ 5). V zákoně byly dále uvedeny důvody vylučující nárok na státní příspěvek, které byly obdobné důvodům uvedeným v zákoně o podporách v nezaměstnanosti z r. 1921 (zák. č. 322/1921 Sb.). Tak např. nárok na státní příspěvek neměl, kdo stávkoval anebo byl z práce vyloučen po dobu stávky a výluky, kdo byl vlastní vinou ze zaměstnání propuštěn nebo kdo dobrovolně práci opustil bez závažné příčiny a sezónní dělnictvo (§ 5). Nárok na státní příspěvek pozbývali také ti, kteří odmítli práci nabídnutou veřejnou nebo odbornou zprostředkovatelnou práce nebo jiným veřejným orgánem (§ 6, č. 2). Výplata státního příspěvku byla kromě toho časově omezena. Nesměla trvat déle než 26 týdnů, resp. 6 měsíců v jednom roce (§ 6, č. 4). Teprve zákonem z r. 1930 (č. 74/1930 Sb.) byla doba 26 týdnů prodloužena o dalších 13 týdnů.

Tento rozbor právních předpisů upravujících podmínky vzniku nároku nezaměstnaného na podporu a státní příspěvek vysvětluje vpředu statistickými čísly zjištěnou divergenci mezi počtem uchazečů o práci a počtem podporovaných nezaměstnaných. Okolnost, že jen menší část nezaměstnaných byla podporována, ukazuje nedokonalost péče o nezaměstnané.

Srovnání těchto předpisů ukazuje dále, že již v letech 1918—1921 došlo k postupnému zužování okruhu podporovaných nezaměstnaných. Nejcitelnější zúžení přinesl pak gentský systém, jenž vstoupil v platnost od 1. ledna 1925 a který zůstal v platnosti po celou dobu dalšího trvání předmnichovské republiky.

*

Hlavním znakem gentského systému¹⁶ byla fakultativnost. Podpory v nezaměstnanosti byly vypláceny odborovými organizacemi členům, kteří byli odborově organizováni na podkladě dobrovolnosti. Podmínky pro výplatu podpor byly určeny ve stanovách odborových organizací. Příspěvek státu k těmto podporám byl akcesorní povahy. Podmínkou jeho přiznání byla výplata podpory odborovou organizací.

Obligatorní pojištění pro případ nezaměstnanosti mělo proti gentskému systému celou řadu výhod. Především zahrnovalo všechny zaměstnance a dělníky bez ohledu na to, byli-li odborově organizováni či nikoliv. To ovšem nevyklučovalo dobrovolná doplňující pojištění u odborových a jiných organizací. Zaměstnavatelům mohla být uložena povinnost k úhradě nákladu pojištění, čímž se otvírala možnost odčerpat v příznivém případě k účelům pojištění část kapitalistických zisků. K tomu mohlo ovšem dojít jen za předpokladu, zabránilo-li dělnictvo kapitalistům přesunout finanční břemeno pojišťovacích příspěvků, které kapitalisty tížilo, buď na dělníky, na př. snižováním mezd, nebo na spotřebitele, např. zvýšením cen.

Přitom je však třeba zdůraznit, že sestavení pojišťovací bilance podle pojistně matematických zásad pro pojištění v nezaměstnanosti bylo za kapitalismu obtížnější než při jiných druzích pojištění.¹⁷ Nezaměstnanost byla jevem především krisovým a předvídat průběh krisových cyklů a hlavně rozsah nezaměstnanosti, kterou krise přinese, bylo za kapitalismu nemožné.

Při budování pojištění pro případ nezaměstnanosti muselo se dělnictvo bránit jako při jiných druzích sociálního pojištění pojistně matematickým ilusím, které byly s jeho zájmy v ostrém rozporu. Hromadění kapitálových rezerv podle premiové soustavy, jakož i zneužívání pojišťovacích kapitélů

¹⁶ Gentský systém byl po prvé zaveden r. 1901 v belgickém průmyslovém městě Gentu. Obec poskytovala tehdy odborovým organizacím příspěvek k podporám, které tyto vyplácely. Později byl systém doplněn tím, že vedle příspěvku obecního anebo na jeho místě byl vyplácen příspěvek státní. Systém byl zaveden v řadě zemí jako na př. ve Francii, Norsku, Dánsku, Belgii, Holandsku, Španělsku, Finsku a Švýcarsku.

¹⁷ Ra u c h b e r g, J., »Gentský systém nebo pojištění nezaměstnaných«, »Sociální revue«, roč. XIX. z r. 1938, str. 25 a násl.

ve prospěch kapitalistů nebylo slučitelné se zájmy dělnictva.¹⁸ Také při pojištění pro případ nezaměstnanosti muselo dělnictvo bojovat za zásadu, aby náklady pojištění buď vůbec nebo aspoň převážně nesli kapitalisté a stát.

Přes tato úskalí bylo obligatorní pojištění pro případ nezaměstnanosti pro dělnictvo za kapitalismu výhodnější než gentský systém, jenž v předmnichovské republice těžce poškozoval zájmy pracujících.

Reformističtí odboráři byli pro gentský systém, protože byli v zajetí tradeunionistických představ a šlo jim o to, aby poškodili finančně slabší Rudé odbory. Gentský systém poškozoval však každé odborové hnutí. Okolností, že neorganizovaný dělník nemohl získat nárok na podporu, využívali zaměstnavatelé k prazvláštní praxi. Propouštěli z práce především dělníky organizované a odůvodňovali to »sociálními důvody«. Uváděli, že neorganizovaní dělníci byli by vydáni při ztrátě zaměstnání větší nouzi a bídě než dělníci organizovaní. Tuto praxi, kterou prováděl např. textilní magnát Liebig v Liberci, byli nuceni doznat i reformisté, kteří byli spolu tvůrci zákona o gentském systému.¹⁹

Okolnost, že podle gentského systému byly poskytovány podpory a státní příspěvek jen části nezaměstnaných, vyvolala potřebu různých akcí pro širší okruh nezaměstnaných. Různé státní akce, např. stravovací,²⁰ mléčná, bramborová, uhelná, cukerní, ošacovací atd., byly organizovány zejména v době velké krise začátkem let třicátých a měly zpravidla univerzálnější povahu než podpory vyplácené podle gentského systému. Znamenaly dvoukolejnost tzv. péče o nezaměstnané. Podmínky pro získání nároků na naturální podpory byly při těchto různých akcích stanoveny odlišně, čímž zvyšovaly nesourodost tzv. péče o nezaměstnané v předmnichovské republice.

Dalším protidělnickým ustanovením zákona o gentském systému bylo, že výše státního příspěvku se měla rovnat dvojnásobku podpory, vyplacené odborovou organizací (§ 7, odst. 1 zák. č. 267/1921 Sb.). Výše příspěvku byla tedy určována výší podpory. Toto zdánlivě nevinné ustanovení bylo jedním z nejrafinovanějších, jakých bylo kdy proti odborovému hnutí použito. Tímto způsobem měl být vražen klín mezi členstvo a odborové organizace. Postiženy byly především odborové organizace hájící důsledně zájmy pracujících, které byly odkázány na příspěvky svých členů a jejichž finanční situace nebyla vždy růžová. Vedení odborových organizací bylo doháněno

¹⁸ Janáček J., »Konce pojistné matematických ilusí«, »Sociální revue«, roč. II. z r. 1956, č. 1, str. 9 a násl.

¹⁹ »Večerník Českého Slova« z 20. II. 1926.

²⁰ Stravovací akce, jež probíhala od podzimu r. 1930, byla organizována tak, že stát přidělil každému okresu určitou peněžitou částku spolu s poukázkami na potraviny té částce odpovídajícími. Poukázky zněly na 10 Kč a opravňovaly k odběru určitých potravin. Ženatý nezaměstnaný dostával týdenní poukázky v hodnotě 20 Kč a svobodný jen poukázku na 10 Kč. Tyto výpomoci (tzv. žebračky) byly při tehdejší drahotě naprosto nepostačující.

k tomu, aby vynaložilo co možná nejvíce peněz na podpory v nezaměstnanosti, oslabilo své stávkové fondy a zanedbávalo výchovnou práci. Touto cestou měly být odborové organizace přinuceny zvyšovat členské příspěvky, aby méně uvědomělá část dělníků stala se přístupnější agitaci žlutáckých organizací, které vystupovaly v roli stávkokazů, neměly proto potřebu stávkových fondů a byly často přímo podporovány kapitalistickými průmyslníky.²¹

Zcela nedostatečná péče o nezaměstnané na podkladě gentského systému měla též zhoubný vliv na jednotlivá odvětví sociálního pojištění. Gentským systémem bylo finančně poškozováno jak pojištění nemocenské, tak i pojištění invalidní a starobní. Velmi jasně se to projevilo v hornickém provisiím pojištění u bratrských pokladen. Nedostatečnost tzv. péče o nezaměstnané přispěla nepochybně k finanční krizi tohoto pojištění a byla jednou z příčin jeho finančního zhroucení koncem dvacátých a začátkem let třicátých. V době vzrůstu nezaměstnanosti horníků v krisových letech si nasadili kapitalističtí těžaři masku »lidumilů« a prosazovali svým vlivem u bratrských pokladen pensionování starších propuštěných horníků.²² Tak se snažili utlumit zoufalství těch, které vyhazovali na dlažbu. Tato praxe měla vysloveně protidělnický ráz,²³ neboť znamenala pro hornické pojištění přímo ohrožení jeho existence. Hornické pojištění tak fakticky a nepřímou přejímalo funkci pojištění pro případ nezaměstnanosti.²⁴

Obdobným způsobem narušoval gentský systém i jiné druhy sociálního pojištění. Tak např. v pojištění nemocenském vzrůstala v krisových letech vydání na dávky přes pokles počtu pojištěnců. Příčinou byl vzrůst nemocnosti u nezaměstnaných.²⁵

Z toho ze všeho je patrné, jak nedokonalá a zcela nepostačující byla tzv. péče o nezaměstnané v předmnichovské republice. Všechny tyto nedostatky byly ztělesněny v gentském systému, jehož hlavními rysy byla fakultativnost a parciálnost se škodlivými následky pro dělnictvo i jeho odborové organizace. Skutečnost, že v předmnichovské republice nebylo obligatorní

²¹ B e r á n e k J., Nedostatky gentského systému a jeho vliv na nemocenské a invalidní pojištění a na krizi pojišťování hornického, Praha 1926, str. 66 a 67.

²² Zastánce zájmu těžařů z řad sociálně pojišťovacích odborníků O. Kapp hájil těžaře proti výtce, že by házeli propuštěné horníky »pokladně na krk«. Avšak i on musel doznat, že těžaři záměrně propouštěli starší horníky, kteří mohli získat starobní pensí a netajil se tím, že bratrské pokladny fungovaly po řadu let jako podpůrné ústavy v nezaměstnanosti. (K a p p O., »O sanaci hornického pojištění«, »Hospodářská politika«, roč. IX. z r. 1935, č. 4, str. 71.)

²³ Odborářský tisk pranyřoval takové »pensionování«. (»Horník« z 6. X. 1935.)

²⁴ B e r á n e k J., Nedostatky gentského systému a jeho vliv na nemocenské a invalidní pojištění a na krizi pojišťování hornického, Praha 1926.

²⁵ Tak na př. srovnáme-li statistiku nemocenského pojištění ze září 1930 se stavem v lednu 1931, zjistíme pokles pojištěnců o 438.000, avšak vzestup vydání na peněžité dávky o 12,1 mil. Kč.

pojištění pro případ nezaměstnanosti, dokazovala jen, že sociální pojištění, které pokládali reformisté za jeden z hlavních úkolů své sociální politiky, dobudováno nebylo a že zůstalo jen torsem.

ZUR ARBEITSLOSEN- »FÜRSORGE« IN DER VORMÜNCHENER REPUBLIK

Jaroslav Houser

Die Arbeiterschaft war unter der Herrschaft des Kapitalismus der ständigen Gefahr der Arbeitslosigkeit ausgesetzt, welche zur Zeit der Wirtschaftskrisen katastrophale Ausmaße erreichte. Sie strebte daher die Einführung der obligatorischen Versicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit an, welche das schwere Schicksal der Arbeitslosen mildern sollte.

In der Vormünchener Republik litt die sogenannte Arbeitslosenfürsorge an einer Reihe von strukturellen Mängeln. Es gab damals nicht einmal eine ordentliche Statistik über die Arbeitslosigkeit, die alle Arbeitslosen umfaßt hätte. Obwohl die amtlichen Statistiken unvollständig waren, erhielt nur der kleinere Teil der registrierten Arbeitsbewerber eine Unterstützung in der Arbeitslosigkeit. Die zahlenmäßige Diskrepanz zwischen der Anzahl der unterstützten Arbeitslosen und ihrer Gesamtzahl ist einer der Hauptbelege über die Unzulänglichkeit der s. g. Arbeitslosenfürsorge in der Vormünchener Republik. Die Ursache dieses Unterschiedes waren die in den Rechtsnormen angeführten Bedingungen, welche es den Arbeitslosen erschwerten, einen Anspruch auf die Unterstützung zu erlangen. Durch die Einführung des s. g. Genter Systems im Jahre 1925, welches für die Arbeiterschaft eine empfindliche Verschlechterung bedeutete, sank die Zahl der unterstützten Arbeitslosen dauernd auf ungefähr ein Drittel der Zahl der Arbeitsuchenden, welche sich bei den Arbeitsvermittlungsstellen meldeten.

Das Genter System war auf dem Grundsatz der Wahlfreiheit aufgebaut. Die Arbeitslosenunterstützung gewährten die Gewerkschaftsorganisationen nur ihren Mitgliedern und die Höhe des staatlichen Beitrages richtete sich nach der Höhe dieser Unterstützungen. Der Umstand, daß die Unterstützungen und der staatliche Beitrag nur einem Teil der Arbeitslosen gewährt wurden, rief in den Zeiten der Krise die Notwendigkeit von Hilfsaktionen für einen breiteren Kreis von Arbeitslosen hervor, welche eine Zweigeleisigkeit der Arbeitslosenfürsorge bedeuteten. Die Abhängigkeit der Höhe des staatlichen Beitrages von der Höhe der von den Gewerkschaftsorganisationen ausgezahlten Unterstützungen traf besonders jene Gewerkschaftsorganisationen, welche konsequent die Interessen der Werktätigen verteidigten, die aber finanziell schwächer waren. Die ungenügende Arbeitslosenfürsorge hatte einen schädlichen Einfluß auf die einzelnen Zweige der Sozialversicherung.